

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LE CONTENTIEUX ADMINISTRATIF EN TUNISIE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le lundi 29 mai 1916 à 1 h. 1/2.

PAR

Jean RICHON

Avocat à la Cour d'Appel

Président M. JACQUELIN, professeur

Suffragants { MM. LESEUR, *professeur.*
JOSEPH BARTHÉLEMY, *agrégé.*

PARIS

JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS

15, Rue Racine (VI^e)

1916

*Diss.
Paris
1916.*

LE CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
EN TUNISIE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

LE CONTENTIEUX ADMINISTRATIF EN TUNISIE

PAR M. J. B. B. B.

DOCTEUR EN DROIT

PRÉSENTÉE À L'UNIVERSITÉ DE TUNIS

PAR M. J. B. B. B.

PAR M. J. B. B. B.

DOCTEUR EN DROIT

PRÉSENTÉE À L'UNIVERSITÉ DE TUNIS

PAR M. J. B. B. B.



Digitized by the Internet Archive
in 2026

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

« LE CONTENTIEUX ADMINISTRATIF EN TUNISIE »

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le lundi 29 mai 1916 à 1 h. 1/2.

PAR

Jean RICHON

Avocat à la Cour d'Appel



Président M. JACQUELIN, professeur
Suffragants { MM. LESEUR, professeur.
JOSEPH BARTHELEMY, agrégé.

PARIS

JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS
15, Rue Racine (VI^e)

1916

« LE CONTEUX ADMINISTRATIF
EN TUNISIE »

THÈSE POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNION RÉGIONALE

UNION RÉGIONALE

Président : M. JACQUES, professeur.
Rapporteurs : M. LÉON, professeur.
M. BERNARD, avocat.

PARIS

LOUVE & Co Éditeurs
12, Rue de la Harpe (75)

1911

LE CONTENTIEUX ADMINISTRATIF EN TUNISIE

CHAPITRE INTRODUCTIF

« Le Tunisien est une femme, l'Algérien un homme, le Marocain un guerrier » tel est le dicton répandu dans l'Afrique du Nord. Il synthétise complètement le caractère de chaque indigène des trois tronçons de l'Afrique Mineure. « Le Tunisien est une femme... » cela explique la rapidité surprenante mise à « occuper » militairement la Régence. Deux traités ont mis fin à notre promenade militaire : le traité du Bardo complété par la convention de la Marsa (1).

1. Traités des 2 mai 1881 et 8 juin 1883 approuvés par les lois des 27 mai 1881 et 9 avril 1884. V. R. A. 1885, t. III, pp. 37 et 43. — Wilhelm, *des Protectorats*. Questions de principes se rattachant à leur fonctionnement. — Wilhelm, *Théorie juridique des protectorats*. Clunet, 1888, p. 66. — Pillet, *des Droits de la puissance protectrice sur l'administration intérieure de l'état protégé* (*Revue générale de droit international privé*, 1895, t. II, pp. 583 et s. — Lenepveu de Lafont, *de la juridiction des tribunaux français en Tunisie et de leur compétence à l'égard des étrangers*. (*J. I. P.*, t. X, p. 437.)

La France assumait la charge de guider cet État vers un avenir brillant, de l'aider à prendre un rang envié parmi les nations jusqu'au jour où, assez fort pour gérer lui-même ses intérêts, pour continuer l'œuvre inculquée et mettre à profit les leçons reçues, il se détacherait de sa bienfaitrice n'ayant pour elle qu'une affection naturelle, uni à elle par un lien moral indissoluble. Mais, dans de nombreux écrits d'auteurs considérables, il en est autrement. Pour eux, le protectorat suppose une quasi-annexion qui se manifeste par l'introduction de nombreux éléments n'ayant rien à faire ici. Qu'on réorganise un service, soit ; mais, qu'on crée à côté d'un service existant, qu'il suffirait de transformer, un service nouveau, cela paraît étrange. C'est pourtant ce que l'on a fait pour la justice. On a créé de toutes pièces une justice française à côté d'une justice tunisienne qu'on devait réorganiser, et nous verrons comment, plus loin. Pourquoi a-t-on créé cette justice ? Tous les auteurs pensent que l'abandon par le protégé de son droit de juridiction sur les nationaux de l'État protecteur est une conséquence essentielle de l'établissement d'un protectorat. Ils raisonnent *in abstracto*, sans se soucier de quel protectorat il s'agit. Ce sont des principes posés comme quelque chose allant de soi, sans aucun souci d'une démonstration, sans envisager les situations différentes variant comme les protectorats eux-mêmes.

M. Wilhelm, qui a écrit sur la question, se trouve même en contradiction. « Le protectorat, dit-il, est un droit qui a pour base un contrat synallagmatique comportant des éléments essentiels et des éléments contingents. » Et, il énumère ces différents éléments en faisant entrer dans les éléments essentiels « une renonciation au pouvoir juridictionnel territorial à l'encontre des sujets de l'État protecteur. » Or, le contrat synallagmatique est la base du protectorat ; la base des obligations et des droits de deux parties contractantes. Mais, rien dans les traités précédemment cités n'a été dit au sujet de l'établissement d'une juridiction. Mieux, rien n'a été prévu.

Pour nous, la création d'une juridiction n'est pas une condition qui s'impose comme conséquence nécessaire de l'établissement d'un protectorat. L'existence ou l'absence d'une juridiction nouvelle doivent dépendre des circonstances qui environnent l'établissement d'un protectorat envisagé. Cela dépend des droits possédés par d'autres nations, de leur mauvais vouloir d'accorder leur acceptation à la prise de possession d'un pays qu'elles convoitaient et qui leur échappe. Tel était le cas de la Tunisie. Là, existaient des Capitulations au profit des nations européennes ; là, des jalousies inavouées se disputaient. La situation de la France était donc fort embarrassée. Les Capitulations s'imposaient au pays protecteur. Il fallait, au préalable, négocier avec les nations qui en

étaient bénéficiaires, obtenir d'elles une renonciation aux droits accordés par un État faible et impuissant. Basées sur une soi-disant idée de fanatisme religieux, dépendance complète de cette autre idée d'une civilisation inférieure, ces Capitulations, que nous n'admettons pas (1), n'étaient, en réalité, qu'un affai-

1. Le gouvernement ottoman remit le 9 septembre 1914 la note suivante aux ambassadeurs accrédités à Constantinople :

« Le gouvernement ottoman, poussé par des sentiments d'amitié envers les Européens, avait, dans le temps défini et communiqué aux Puissances les conditions dans lesquelles les étrangers venant en Orient pouvaient faire le commerce. Ces conditions, qui avaient été admises de son propre gré par la Sublime-Porte, furent plus tard interprétées sous une forme de privilège, et, étendues, parviennent jusqu'à nous sous le nom de Capitulations. Mais ces privilèges étant diamétralement opposés aux principes de droit du siècle dernier et aux bases de la souveraineté nationale, ces privilèges d'un côté s'opposaient au progrès et au développement du gouvernement impérial et de l'autre constituaient un obstacle à ce que ses relations avec les Puissances étrangères, par suite de certains malentendus qu'ils provoquaient, prissent un caractère aussi satisfaisant et aussi cordial qu'on l'aurait désiré. L'Empire ottoman a continué à persévérer dans la voie de renaissance et de réformes dans laquelle il s'est engagé dans le hatti-humayoun de Gulhané de 1255, résolu à surmonter tous les obstacles qui pourraient surgir, et ne s'est pas départi du programme consistant à adapter les principes de droit moderne, afin de conquérir la place à laquelle il a droit dans la famille civilisée de l'Europe, et à faire étayer sur eux l'édifice de l'État. L'établissement du régime constitutionnel indique que les efforts déployés par le gouvernement ottoman dans la voie de la régénération ont été couronnés d'un succès heureux. Néanmoins, certaines clauses exceptionnelles constituaient un obstacle insurmontable à toutes les tentatives faites en vue du progrès des institutions judiciaires, à savoir, par exemple : la participation des étrangers, comme conséquence des Capitulations, à l'œuvre de justice qui constitue une des bases les plus importantes de la souveraineté de l'État ; la restriction du

blissement de la souveraineté d'un État complètement indépendant. Sans doute, elles eurent leur temps ; mais, depuis quelque vingt-cinq ans, elles n'ont plus

droit de législation de l'État par suite de l'allégation que nombre de lois ne peuvent être appliquées aux étrangers ; l'impossibilité d'ordonner des poursuites contre l'auteur d'un délit susceptible de troubler la sécurité publique pour la raison qu'il est de sujétion étrangère ; les atteintes portées au droit public par suite de l'obligation qu'il y avait de respecter certaines conditions ; le fait que les litiges résultant d'un même acte étaient résolus devant les tribunaux et par des procédés différents, suivant la sujétion des contractants. En outre, l'exemption des étrangers des contributions fiscales en Turquie, exemption découlant des capitulations, mettait la Sublime-Porte non seulement dans l'impossibilité de se procurer des ressources nécessaires pour les réformes, mais aussi de pourvoir à ses besoins ordinaires sans recourir à la conclusion d'emprunts. L'impossibilité de majorer les contributions indirectes fait qu'il était devenu impossible d'augmenter les impôts directs et que les contribuables ottomans s'en trouvent écrasés. Et pourtant le fait que les étrangers, jouissant de toutes sortes d'immunités et de privilèges dans l'Empire ottoman et s'occupant librement de commerce, sont assujettis à moins d'impôts que les Ottomans constitue une injustice inadmissible en même temps qu'un phénomène portant atteinte à l'indépendance et au prestige du gouvernement. Tandis qu'en dépit de tous ces obstacles, le gouvernement était résolu à poursuivre son œuvre de réformes, la guerre générale a rendu plus aiguës les difficultés financières auxquelles le pays était en butte et menace de laisser stériles toutes les réformes entreprises ou à entreprendre. La Sublime-Porte est convaincue que le seul moyen de salut pour le gouvernement ottoman réside dans la réalisation des réformes et des rénovations. La Sublime-Porte est également convaincue que les Puissances envisageront les pas résolus qu'elle fera dans cette voie. C'est, inspirée de cette assurance, qu'elle a décidé de supprimer, à partir du 1^{er} octobre 1914, les capitulations qui avaient été jusqu'à ce jour une entrave au progrès de l'État, et tous les droits et privilèges antérieurs et ultérieurs à elles, et d'adopter pour ses relations avec les Puissances les principes du droit international...

leur raison d'être. N'empêche que ces capitulations vivaient lors de notre expédition et qu'il fallait cependant y mettre un terme. Il fallait supprimer toutes ces juridictions aussi nombreuses que les consuls, toutes ces justices aussi indépendantes les unes des autres. Il fallait amener les nations à renoncer à leur droit. Et, cette renonciation ne se serait pas faite au profit de la justice tunisienne : les mêmes arguments militant avant comme après 1882.

En la juridiction française et en elle seulement, tout le monde avait confiance. Cette idée se trouve tacitement énoncée dans le traité franco-italien particulièrement.

Ce sont ces raisons qui ont amené la création de la justice française existant à côté d'une justice tunisienne qui, toutes deux sans s'ignorer, sont complètement indépendantes (1). C'est à cette étude que nous allons passer maintenant.

1. Trib. de Tunis (1^{re} ch.), 29 janvier 1913, — *Journal des trib. de la Tunisie* (J. T., 1913, p. 235).

CHAPITRE II

Aperçu général sur l'organisation des justices tunisienne et française.

SECTION PREMIÈRE. — LA JUSTICE TUNISIENNE. GÉNÉRALITÉS.

Y a-t-il un droit public dans les pays musulmans ? Sans nier le droit public propre à chaque état de la famille musulmane, nous pensons cependant qu'au-dessus de tous ces droits publics régionaux, il y en a un qui les domine, qui s'impose à eux : c'est, le droit public musulman.

Le morcellement du monde musulman en un certain nombre d'États exerçant chacun sur son territoire les droits de la souveraineté est une illégalité. Il ne doit, il ne peut y avoir qu'un État musulman. Et, cet État musulman a à sa tête un imâm.

Bien que le Sultan de Constantinople ne soit pas le vrai Khalife, (1) n'empêche que pendant longtemps,

1. C'est une question très controversée que celle de savoir quel

et cela d'ailleurs jusqu'à nos jours, on l'a considéré comme le vrai maître, l'imâm du monde musulman.

Alors, on ne s'étonne pas de voir que les civilisations de la Turquie et de la Tunisie soient sœurs et que les législations soient identiques (1).

Les Beys de Tunis, bien qu'indépendants depuis Hamoudah, se sont toujours considérés comme liés à la Porte par une sorte de lien moral (2).

Il en résulte que la législation de la Régence a suivi pas à pas celle de l'Empire ottoman. Dans les deux pays on retrouve donc les mêmes institutions avant notre protectorat. Certaines ont duré jusqu'à nos jours (3).

En jetant nos yeux sur les institutions ottomanes nousy trouvons les mêmes conseils administratifs que la France connaît encore. Notre tribunal des conflits (4) y trouve un pendant. Nous laisserons de côté

est le véritable imâm. Pour les chiïtes, le chef du monde musulman serait le Sultan du Maroc. En fait, c'est une question à peu près oiseuse car dans la mentalité musulmane la force est créatrice du droit. V. Van den Berg, *Principes du droit musulman selon les rites d'Abou Hanifat et de Chamni*.

1. Tunis (1^{re} ch). 31 décembre 1908 (*J. T.* 1909, p. 183).

2. Lors de la guerre de Crimée, dans les camps de l'armée ottomane, se trouvaient quelques soldats représentant l'État Tunisien.

3. Nous ne citerons que le jugement des fonctionnaires tunisiens par la Section d'État de l'Ouzara.

4. Comité des conflits de juridiction. Règlement intérieur du Conseil d'État : « Les conflits de juridiction surgissant entre les tribunaux correctionnels et les tribunaux administratifs seront examinés par un comité de 6 membres, dont 3 membres tirés du

les juridictions administratives inférieures pour esquisser en quelques mots les organisations successives du Conseil d'État ottoman. A l'origine, ce Conseil n'est autre chose qu'un conseil intime qui indique à son créateur, Selim III, les réformes à opérer.

En 1854, c'est un Conseil suprême de justice (*medj-liss-i-vala-i-adlié*) composé de dignitaires judiciaires civils et militaires jugeant en appel et en dernier ressort, statuant sur toutes les affaires administratives et financières. En 1861, on constitua un Conseil d'État dont les fonctions judiciaires étaient restreintes au jugement des fonctionnaires, jugement réservé à une des cinq sections d'abord, puis trois sections de ce Conseil. En 1889, on créa dans la section judiciaire un tribunal de première instance. En 1897, la Section judiciaire transformée devint indépendante et le Conseil d'État se borna ainsi à un rôle purement législatif.

Nous avons vu que l'État musulman avait à sa tête un imâm. Ce dernier doit répondre à différentes conditions dont une seule nous intéresse : posséder une connaissance suffisante du droit pour être à même de prendre personnellement une décision. Sur ce point, chaque pays doit être en petit l'image

« Conseil d'État et 3 de la Cour de cassation sous la présidence
« du Conseil. Les décisions de ce comité doivent être sanction-
« nées par le pouvoir exécutif. »

de l'empire universel. L'imâm doit avoir une autorité juridique très forte car il a un devoir important, celui de rendre la justice.

Autrefois, en effet, le Bey siégeait lui-même. Entouré de son Premier ministre et du ministre de la Plume, il statuait sans autre procédure que l'explication sommaire des faits que le Bach Kateb se prêtait à lui raconter en quelques mots. Puis, des secrétaires, assis sur quelques bancs, se chargeaient de rédiger succinctement les sentences ainsi rendues. Ce système par trop expéditif s'appliquait à toutes les affaires, que ces affaires fussent pénales, civiles ou administratives. D'ailleurs, ces dernières n'existaient pas ou presque pas, attendu que les services publics actuellement établis dans la Régence se trouvaient être dans un état embryonnaire.

C'était, en un mot, une justice patriarcale impossible à faire fonctionner convenablement à mesure que l'État s'agrandissait et que le pouvoir beylical s'affermissait. Par là, en effet, les affaires devenant de plus en plus nombreuses, la séance beylicale ne suffisait plus et les plaideurs étaient obligés de prendre patience et d'attendre leur tour pendant de longs mois.

Alors on se déchargea sur l'Ouzara.

§ 1^{er}. — L'OUZARA.

L'Ouzara, la seule juridiction laïque d'alors, n'était qu'un conseil investi d'attributions judiciaires. L'administration générale et la justice étaient confiées aux mêmes bureaux. La juridiction formait le complément nécessaire de l'action. L'Ouzara se composait de plusieurs sections identiques dont deux seulement nous intéressent :

1^o La Section d'État (1).

1. La constitution du 26 avril 1861 qui est la reproduction du pacte fondamental, fut calquée sur la constitution française napoléonienne. Elle fut d'ailleurs présentée en même temps que des Codes à Napoléon III lors de son voyage à Alger par Mohammed s Sadock. Nous trouvons dans le chapitre VIII intitulé « la garantie des fonctionnaires » quelques articles formant des règles à suivre par les particuliers voulant poursuivre en justice les ministres et les autres fonctionnaires. Si un fonctionnaire commettait un délit ou un crime contre les personnes privées en dehors de ses fonctions il ne pouvait être poursuivi qu'avec une autorisation préalable du Conseil suprême (Conseil d'État tunisien, V. art. 44). Pour les affaires civiles, l'autorisation n'était pas nécessaire. Ce sont les dispositions contenues dans les articles 72 et 73, du chapitre VIII. Cette constitution ne fut pas appliquée. Le Conseil suprême n'a jamais existé de sorte que les fonctionnaires ont continué à être jugés par la Section d'État, c'est-à-dire le Bey. Il y a une explication. Ce n'est qu'en 1889 que les fonctionnaires ottomans devaient être jugés par un tribunal de première instance. Il est certain qu'à ce moment le Bey de Tunis aurait repris les anciens principes pris dans la constitution de 1861. Mais, le Bey n'était plus le seul maître. La réforme ne s'est pas accomplie jusqu'à nos jours.

2° La Section civile.

Ces deux Sections ne différaient entre elles que par la nature de leurs attributions.

La Section d'État est l'ancien ministère d'État. Composée de secrétaires recrutés parmi les cheiks de la Grande Mosquée, dirigée par un chef de section directement placé sous les ordres d'un Moustachar (conseiller, ministre de la Plume), elle possédait toute l'administration indigène. Elle contrôlait les chefs indigènes, surveillait leur gestion et au besoin elle sévissait. Aussi, les fonctionnaires concussionnaires ou pillards relevaient-ils de sa juridiction. Ce pouvoir juridictionnel lui sera maintenu jusqu'à nos jours. Mais, surtout, elle tranchait les difficultés du contentieux administratif. Cette partie de son domaine ira au contraire en diminuant jusqu'à devenir quasiment nulle.

Mais comment étaient jugées les plaintes portées par les particuliers ? Comment étaient tranchés les différends et surtout qu'elles étaient les garanties employées pour rendre cette justice tout à fait impartiale ?

§ 2. — *La Procédure*

Cette procédure était générale. Elle s'appliquait à toutes les sections. Des secrétaires garnissant les

bureaux recevaient les plaintes. On en formait un dossier. Les parties étaient convoquées. On entendait leurs explications. Toutes ces contradictions donnaient lieu à un rapport. Ce rapport présenté au chef de section donnait lieu de sa part à un projet de sentence. Le Premier ministre donnait son avis et le Bey en dernier lieu statuait. La sentence ainsi rendue portait le non de Maâroud. Mais ce système non plus ne put résister aux besoins pressants qui se faisaient sentir. On avait en quelque sorte supprimé la présence effective du Bey sans pour cela paralyser l'inconvénient essentiel, conséquence d'une centralisation poussée à outrance. On comprit alors la nécessité d'opérer une réforme consistant en une certaine décentralisation, décentralisation découlant de la création de certains tribunaux à côté des justiciables.

SOUS-SECTION II^e

La Réforme de 1896.

C'est la transformation de l'organisation primitive de l'Ouzara et la création de nouveaux tribunaux appelés tribunaux régionaux, tribunaux disséminés dans un certain nombre de villes dans la Régence, se trouvant par conséquent plus rapprochés du plaideur.

§ 1^{er}.

a) *L'Ouzara*. — Dès 1885 un décret beylical régla le fonctionnement de l'Ouzara. Il fut confirmé par un deuxième décret beylical du 18 mars 1896 (1).

A part ces deux décrets, un arrêté du 4 juillet 1896 du secrétaire général du gouvernement tunisien régla l'organisation intérieure de la direction des services judiciaires. La Direction comprend quatre services spéciaux dont le service du cabinet, le service de l'instruction, le bureau des affaires pénales, le bureau des affaires civiles. Ce dernier bureau, le seul qui offre un certain intérêt pour notre sujet, a parmi ses attributions la préparation et la mise en état des litiges intéressant la compétence du tribunal civil de l'Ouzara. C'est qu'à côté de ces bureaux, en effet, trois chambres furent créées : une chambre civile, une chambre pénale et une chambre des appels correctionnels. Puis dernièrement une quatrième chambre temporaire a été instituée. Toutes ces chambres forment ce qu'on appelle le tribunal de l'Ouzara et comprennent chacune trois magistrats. Que font ces magistrats ? Ils délibèrent sur le travail fait par les bureaux sans prendre d'ail-

1. Les différents décrets concernant la procédure à suivre devant l'Ouzara et les tribunaux régionaux ont été repris dans le Code de procédure civile.

leurs aucune décision. Le Bey, en effet, n'a pas oublié le temps où il jugeait seul et il s'est réservé une petite place, souvenir, mais souvenir appréciable de son ancien pouvoir. Les magistrats s'entendent sur un projet de sentence. Ce projet, avant d'atteindre le Bey, est préalablement examiné par le Premier ministre et le directeur des affaires judiciaires. Puis S. A. reste libre de se l'approprier ou non.

b) *Les tribunaux régionaux.* — Le décret beylical du 18 mars 1896, instituait à Sfax, Gabès et à Gafsa des tribunaux de province.

La nouvelle organisation est un décalque de l'organisation judiciaire française. Les tribunaux de province, en effet, se composent, de : un président deux juges, un juge suppléant et d'un greffier. Ces présidents et juges sont recrutés parmi les étudiants de la Grande Mosquée. Mais les surnuméraires et secrétaires du tribunal de l'Ouzara, après un accomplissement de trois années de stage, peuvent être nommés. Ces tribunaux ressortissent du tribunal de l'Ouzara siégeant à Tunis.

§. II. — *La Procédure.* — Les plaintes sont reçues par écrit quand elles sont adressées au Premier ministre. Un secrétaire de la Section des affaires civiles peut en recevoir verbalement la communication. Il transcrit les plaintes portant sur les réclamations en matière d'impôts, en matière de contre-

bande et en général toutes les actions intentées contre l'État. Ce texte porte en lui l'abandon presque général de la compétence de la Section d'État en matière de contentieux administratif.

Dans le cas où la plainte est verbale, le secrétaire prend note de l'affaire par écrit suivant les déclarations du plaignant. Ce secrétaire dresse une plainte où il mentionne, en tête, les noms des parties en cause (les noms de leurs mandataires), leur domicile habituel et l'endroit où elles résident à Tunis, la date du jour où la plainte a été reçue. Le chef de section, sur le vu de la plainte, nomme un rapporteur-instructeur à l'affaire. Puis l'archiviste inscrit la plainte et, après l'avoir mise préalablement dans un dossier, l'envoie le jour même ou au plus tard le lendemain au secrétaire-rapporteur. Tous les mois l'archiviste doit rendre compte, au secrétaire général et au chef de section, des affaires en cours d'étude chez les différents secrétaires.

Le rapporteur entend les témoins, envoie des lettres approuvées d'ailleurs par le chef de section aux parties ou aux autorités compétentes. D'après une circulaire du 25 janvier 1885 les parties en cause sont citées par lettres adressées aux caïds de leurs tribus. Ces lettres indiquent un délai au terme duquel la partie doit se présenter en personne ou constituer mandataire.

Au cours du procès on peut faire des citations verbales. Ces citations sont inscrites au dos du dossier en y ajoutant s'il y a lieu une observation. De même le rapporteur doit y écrire aussi les pièces dans l'ordre de leur réception.

L'affaire instruite le rapporteur rédige un projet de sentence. Que contient-il ? Il indique un résumé succinct de l'affaire. Les pièces importantes déposées au cours du procès y sont annexées et le projet de sentence doit les mentionner.

Puis, les magistrats délibèrent. Le rédacteur-rapporteur, en possession de son projet signé par les membres du « medjless » l'envoie au chef de section. Ce dernier est appelé à donner son approbation. Il convoque les parties qui entendent la lecture du rapport. Ces parties peuvent faire de nouvelles observations. Le chef de section a le pouvoir de constater les irrégularités des actes notariés ou des faux témoignages. Il en avertit le Premier ministre lequel conserve sa liberté d'action. La sentence proposée par le rapporteur, les magistrats, le chef de section, le directeur des services judiciaires agréée par le secrétaire général du gouvernement tunisien est lue au Bey par le ministre de la Plume. La sentence devient le maâroudh. Son voyage recommence pour aboutir au greffe où les parties sont alors définitivement fixées et quelquefois surprises.

Les tribunaux de province ont, au contraire, une

complète liberté. Ici les magistrats ne proposent pas, mais jugent au sens vrai du mot,

Le tribunal compétent est celui du domicile du défendeur ou celui de sa résidence actuelle. Les jugements sont inscrits dans les vingt-quatre heures de leur prononcé sur un registre spécial. Ces jugements doivent être rendus par les trois magistrats.

Tout jugement contient nécessairement : les noms, qualités, demeures des parties, le point de fait, les dires des parties, les motifs en fait et en droit, le dispositif, la date à laquelle il a été rendu exprimée suivant le calendrier grégorien et celui musulman ; les noms des magistrats, indication du premier ou du dernier ressort, la liquidation des dépens ou des dommages-intérêts.

Une partie ayant figuré au procès peut obtenir une copie du jugement qui s'y rapporte. Mais cette copie bien qu'étant un titre authentique n'a aucune valeur exécutoire.

La copie d'un jugement porte en tête une mention et se termine par un mandement du Bey. En matière civile le jugement est signifié sans frais au débiteur par le caïd de son domicile ou de sa résidence.

Cette signification doit être faite dans les trois jours de la réception du jugement. Le caïd, à cet effet, tient un registre coté et paraphé par le président du tribunal sur lequel il indique la date de réception

des jugements, leurs numéros d'ordre et enfin le nom du tribunal qui les a prononcés.

L'exécution de la sentence doit être assurée dans les dix jours de la signification pour les jugements rendus en dernier ressort. Pour les jugements en premier ressort, au contraire, il faut attendre le délai imparti pour l'appel augmenté de dix jours. Cela nous conduit à étudier différentes questions se rattachant à cette voie de recours qu'on dénomme appel.

L'appel ne peut-être porté que devant l'Ouzara, tribunal supérieur comprenant dans son ressort tous les tribunaux régionaux. Le plaideur emploie à cette fin différents moyens. Mais il en est un spécial consistant dans l'envoi d'une requête au Premier ministre. Le délai imparti pour faire appel est de vingt jours à partir de la signification du jugement. A côté de ce moyen il y en a une série d'autres plus rapides consistant dans le dépôt de la requête au greffe du tribunal duquel émane la sentence, ou entre les mains du caïd ou encore entre celles du contrôleur civil correspondant au caïdat. Point n'est besoin de rédaction. Une demande verbale suffit, dont le seul inconvénient ne consiste qu'en un dérangement forcé. Le caractère judiciaire de cette mesure apparaît lorsqu'on consulte les statistiques relatives au grand nombre des illettrés résidant dans la Régence. Cependant, on a permis aux lettrés un moyen plus commode, qui consiste dans l'envoi

d'une lettre recommandée pure et simple. Mais, pourquoi une lettre recommandée ? C'est qu'ici on s'est défié de l'administration, on a voulu entourer la demande du plaideur d'une certaine garantie. Alors, le décret prévoit la remise d'un récépissé par le caïd et par le contrôleur, et cette remise a lieu de plein droit par la poste quand il s'agit d'une lettre recommandée. Mais, à cela ne se borne pas la réglementation. Outre ce récépissé à délivrer, le caïd et le contrôleur possèdent chacun un registre mentionnant par ordre de date les requêtes d'appel reçues par eux.

L'appel d'un jugement qualifié en premier ressort est suspensif, il en est au contraire différemment pour un jugement en dernier ressort. Mais bien qu'on se trouve en présence d'un principe général, ce principe ne va pas sans une exception appréciable. L'Ouzara, en effet, possède le pouvoir de décider si ce jugement paraît susceptible de recevoir exécution ou non. Et, ici, le tribunal supérieur décide comme il lui plaît, suivant sa pure appréciation.

Ce sont les garanties accordées au plaideur. Mais, quelles sont les dispositions prises par la loi pour parer au danger résultant de plaideurs tracassiers ? La question n'est pas futile et mérite au contraire une solution ferme. Le Tunisien et, pour mieux dire, le musulman possède une idée supérieure de la justice. Il se ruinera au besoin pour trouver une justice

s'il pense que son droit fondé n'a pas été respecté, s'il croit qu'il a été l'objet d'une iniquité. On pouvait concevoir facilement de nombreux appels, attendu que les juges choisis l'étaient un peu au hasard. Ce mot ne semble pas trop fort. On instituait en effet des tribunaux nouveaux, une organisation judiciaire nouvelle et les personnes à investir ne se trouvaient pas si nombreuses pour qu'on put faire un choix décisif. L'appelant succombant se trouve frappé d'une amende de 5 à 100 francs. En fait, ce qu'on avait prévu ne se produisit pas. L'indigène accepta les décisions des juridictions nouvelles.

Le but essentiel par là se trouvait atteint : la création de ces tribunaux consistant surtout à opérer une décentralisation, à décharger l'Ouzara d'une partie de ses attributions, et de la plus grande.

Mais n'empêche que la confiance qu'on avait pour les nouveaux magistrats était si peu sûre, qu'on prit certaines précautions qui purent servir au moins de menace. Le Premier ministre peut toujours évoquer d'office devant le tribunal de l'Ouzara toute affaire en cours d'instance de la compétence des tribunaux régionaux. Mais il y a plus, l'Ouzara se trouve juge aussi des abus de pouvoirs, de la fausse application ou de la violation de la loi, de l'erreur manifeste. Le tribunal de l'Ouzara est investi de ce pouvoir même quand il s'agit de jugement passé en force de chose jugée. Il y avait une limite à maintenir entre

les tribunaux religieux et les tribunaux laïques institués. Naturellement devait surgir dans certains cas une certaine incompétence, et l'Ouzara encore sur l'ordre du Premier ministre, décide et tranche cette usurpation quelquefois même involontaire.

Les auxiliaires de la justice

On permet aux parties de se faire représenter en justice par des mandataires. Ces mandataires sont limitativement déterminés. On a voulu par là empêcher que le plaideur soit la proie de ces agents d'affaires véreux qui, nécessairement, entourent les tribunaux. Ne peuvent représenter les parties que les oukils, les défenseurs et avocats.

a) *Les oukils*

Les oukils ne sont attachés qu'à la justice tunisienne. N'importe qui ne peut pas exercer la profession d'oukil. Il faut un décret individuel investissant l'individu. Mais, au préalable, le savoir de l'individu fait l'objet d'un examen particulier. L'âge est fixé à vingt-cinq ans et on fait une enquête sur la moralité du postulant. Voilà l'oukil investi, quelle sera sa fonction ? Il représente la partie en justice et fait pour elle toutes productions, procédures et plaidoiries utiles devant n'importe quelle juridiction

tunisienne. C'est dire que l'oukil joint à la profession d'avoué celle d'avocat. Il y a présomption que l'oukil porteur des pièces d'un plaideur reçoit mandat de le représenter en justice pour l'affaire dont les pièces se rapportent, même s'il ne produit pas une procuration régulière. A partir du moment où l'oukil est ou s'est constitué toutes les pièces de la procédure telles que citations, sommations, significations lui sont remises en produisant le même effet que si elles étaient remises au plaideur lui-même. Les honoraires de ces avocats indigènes sont réglés suivant l'accord intervenu entre eux et leurs clients. Il peut y avoir contestation sur le montant de ces honoraires. Dans ce cas, le ministre de la Plume tranche le différend. C'est plutôt un arbitrage qu'une juridiction proprement dite, car il faut au préalable un accord des volontés des parties. Le Moustachar statue en prenant l'avis du chef de la juridiction devant laquelle le procès s'est déroulé.

b) *Avocats et défenseurs* (1).

Nous ne dirons rien des avocats. Les règles générales édictées par les barreaux français sont appliquées en Tunisie. Une différence notable existe : la profession est ouverte à tous les individus présen-

1. De Pognadoresse, *de la Justice française en Tunisie*, p. 80.

tant les conditions d'aptitude suffisantes sans tenir compte de la nationalité.

En Tunisie, les avoués sont remplacés par les défenseurs qui cumulent le droit de postuler et l'exercice de la plaidoirie (loi du 27 mars 1883, art. 10). Ils sont soumis à la taxe (1).

c) *Les commissaires de gouvernement* (2)

On a créé à côté de chaque tribunal régional et du tribunal de l'Ouzara des postes occupés par des fonctionnaires agissant par délégation du directeur des services judiciaires.

Ces fonctionnaires veillant à la bonne administration de la justice ont un rôle essentiellement administratif.

Leur introduction au sein des tribunaux régionaux marque le commencement d'un mouvement vers une confusion plus complète des fonctions.

*
* *

A un peuple qui, jusque-là, n'avait pas connu

1. Clause exceptionnelle du protocole franco-italien de 1884.
— Dispositions de la loi du 27 mars 1883. Sur ces points : De Sorbier de Pognadoresse, *op. cit.*, p. 80 et suiv.

2. D. B. du 10 juillet 1906. *J. O. T.*, 1906, p. 737.

Arrêté du premier ministre du 11 juillet 1906 réglementant les conditions de nomination à l'emploi de commissaires de gouvernement près les tribunaux tunisiens.

l'ombre d'une procédure, on a donné une procédure simple. Dans le Code tunisien de procédure civile et les textes antérieurs, on a éliminé les nullités de toutes sortes qui encombrant notre Code français. On permet, de plus, au plaideur de présenter lui-même sa défense. Notre Code est trop hérissé de déchéances pour permettre à une partie d'exposer elle-même son droit. L'avoué français a un rôle à jouer : c'est une garantie pour le plaideur français. Mais, ce code réduit à sa plus simple expression, n'ayant plus comme ornements toutes les embûches qui le garnissent, rien ne paraît plus facile alors de s'en servir et de s'en servir franchement sans craindre une surprise quelquefois désagréable. Puis, le postulateur est un intermédiaire et c'est malheureusement un intermédiaire pas très économique.

§ 3. — UNE CONCLUSION

En résumé, si la justice retenue *paraît* s'être transformée en justice déléguée pour les rouages inférieurs, elle subsiste au contraire vivace comme aux premiers jours pour le tribunal supérieur. Il n'a été jeté sur l'organisation ancienne qu'un voile, et un voile bien léger, dont la transparence suffisante permet à un esprit quelque peu observateur de ne pas s'y tromper.

Deux justices vivent en Tunisie, une justice laïque et administrative dont les membres font partie de l'administration générale. La confusion des fonctions trône dans la Régence. On la rencontre à chaque pas dans le fouillis des textes. Les juges ne sont que des subordonnés trop dociles des chefs hiérarchiques. D'ailleurs, il ne pourrait en être autrement puisqu'ils ne jouissent pas de toute l'indépendance nécessaire. Aussi, comprend-on pourquoi les administrations tunisiennes n'éprouvent pas le besoin d'avoir une justice spéciale pour trancher leurs litiges. De ce fait, il en résulte un avantage : les exceptions (connexité, litispendance, etc.) nécessaires dans certains cas peuvent jouer aisément devant cette justice laïque.

A côté se trouve une justice religieuse trop indépendante avec une procédure surannée.

Il conviendrait de réunir ces deux justices en une seule. Il conviendrait de donner à cette justice unique le rang de pouvoir avec toutes ses conséquences. Par là, on reviendrait aux principes vrais du Coran. Mais, en France, la politique musulmane n'existe presque pas, pour ne pas dire du tout. La République a doté ces pays d'un outillage économique complet suivant en cela l'exemple de l'Angleterre. Elle n'a pas fait dans son œuvre la place nécessaire au point de vue moral. De ce point de vue tout le monde se désintéresse et pourtant de l'avis même

des populations indigènes, il faudrait réaliser les mêmes progrès dans l'ordre moral que ceux faits dans l'ordre matériel. Que la France n'oublie pas que l'Espagne a perdu ses plus riches colonies pour n'avoir pas prêté l'oreille aux plaintes réitérées des hispano-américains !

Appendice. -- A côté de l'Ouzara et des tribunaux régionaux, le Premier ministre du gouvernement tunisien a un rôle contentieux à jouer. C'est un juge administratif d'attribution n'ayant compétence qu'en vertu de textes précis. En particulier, c'est le Premier ministre qui décide si une commune peut ester en justice dans une affaire déterminée (1). Il possède en cette qualité les mêmes pouvoirs qui appartenaient avant la loi de 1905 aux conseils de préfecture de la Métropole.

Cependant, l'autorisation du Premier ministre n'est pas nécessairement expresse. Elle peut résulter implicitement d'un arrêté dans lequel sont ordonnées les mesures dont l'exécution a donné lieu au litige (2).

En matière de taxes municipales, le Premier ministre tranche les litiges quand il s'agit de plaignants indigènes. Mais, sur ce point, les textes récents

1. Art. 39 du décret beylical du 1^{er} avril 1885.

2. Justice de paix du canton Tunis-Sud, 23 janvier 1911. *J. T.*, 1911, p. 468.

font une place plus grande aux juridictions tunisiennes.

Dans certains cas les chefs de service et directeurs généraux ont reçu un certain rôle en matière juridictionnelle. La jurisprudence a admis que ces directeurs n'exerçaient pas un pouvoir contentieux. Le tribunal de Tunis a jugé qu'il ne pouvait « s'agir là que d'une juridiction gracieuse relative à des difficultés d'ordre secondaire et qui ne présentent pas à proprement parler un caractère litigieux » (1). Exceptionnellement quelques chefs de services statuent au contentieux (2). Nous verrons, en matière de contestations sur les impôts, que certaines commissions ont un pouvoir propre de *juger*.

1. R. A., 1893. 2, p. 68. Tunis (1^{re} chamb.), 5 déc. 1892. « Attendu que l'article 12 du cahier des charges dispose que toutes les réclamations adressées par le fermier pour les difficultés d'ordre administratif qu'il pourrait rencontrer dans l'exercice de son fermage, ainsi que toutes les contestations du même ordre qui pourraient surgir entre le service des contributions diverses et le fermier, seront soumises à la décision du directeur général des finances qui statuera définitivement et sans appel; attendu qu'il ne peut s'agir là..., attendu au surplus que si cette clause devait recevoir une autre interprétation, elle devrait être annulée comme constituant un compromis qui ne désigne pas l'objet de l'arbitrage et qui livre une des parties à la discrétion de l'autre; attendu en outre, qu'elle serait en opposition avec le D. B. de 1888 qui a organisé dans la Régence la juridiction administrative. »

2. D. B. du 7 mars 1886. Bomp., 16 (antiquité).

SOUS-SECTION III

La Cour des comptes tunisienne

§ 1. — SON EXISTENCE AVANT 1905. — SA COMPÉTENCE. — DEUX DÉCRETS BEYLICAUX RÉORGANISAIENT LA COUR DES COMPTES : DÉCRETS BEYLICAUX DU 27 FÉVRIER 1860 ET DU 8 NOVEMBRE 1870.

Cette organisation portant un nom pompeux ne se composait en réalité que de secrétaires ou cheiks sous le contrôle du premier Moustachar ou ministre de la Plume. Le travail était effectué par le cheik adjoint au ministre de la Plume assisté de secrétaires, le tout sous la présidence du premier Moustachar. Les cheiks procédant au travail de vérification engageaient leur responsabilité.

Quels étaient les comptes sur lesquels statuait la Cour ? L'article 8 du décret beylical du 27 février 1860 intitulé « Des affaires qui entrent dans les attributions de la Cour des comptes » répond à notre question. Elle connaissait de tous les comptes, même ceux des ministères (Ministère d'État, de la Guerre, etc.). Tout compte d'un ministre ne recevait l'approbation du Bey qu'après avoir été soumis au préalable à la Cour qui le vérifiait et contrôlait les pièces annexées.

§ 2. — *La Réforme de 1905* (1)

Une loi française du 22 avril 1905 qui est une loi de finances comprend un article relatif à la juridiction des comptes des comptables tunisiens. Mais cette loi ne s'arrête pas là. Elle établit un départ entre les comptables français et ceux indigènes

1. En 1905, M. Chautemps disait dans son rapport sur le budget : « Les comptes de chaque exercice sont soumis à une Cour des comptes tunisienne, qui dans la Régence n'est et ne peut être que l'émanation plus ou moins insuffisante du pouvoir administratif. A ce point de vue, nous estimons que les comptes du budget tunisien devraient être soumis à notre Cour des comptes. Il ne serait pas plus anormal de laisser à cette haute assemblée le soin de se prononcer sur la gestion du budget tunisien que de lui avoir confié il y a quelques années l'examen des budgets des protectorats de l'Indo-Chine. Il ne saurait y avoir là de question de compétence territoriale ; la juridiction de la Cour des comptes en France serait ainsi que l'est aujourd'hui celle de la Cour de cassation lorsqu'il s'agit de statuer en dernier ressort, sur les instances instruites devant les tribunaux français de la Régence. Au surplus, si l'on concevait à cet égard, quelques scrupules, il serait possible que la Cour des comptes examinât la gestion du budget tunisien en faisant abstraction de tous pouvoirs d'ordre judiciaire. Les observations qu'elle serait amenée dans ce cas à présenter indépendamment de toute sanction directe, permettraient encore d'introduire, peu à peu dans les finances tunisiennes, des habitudes de méthode, de régularité et de précision auxquelles elles peuvent se soustraire aujourd'hui complètement. Même réduite à cette mission de pure surveillance, l'intervention de la Cour des comptes ne serait pas illusoire ; elle aurait pour effet d'introduire dans les finances tunisiennes un contrôle indépendant et éclairé qui lui fait totalement défaut. »

quant à la juridiction compétente pour juger leurs comptes. Elle statue en plus non pas seulement pour l'avenir, mais aussi pour le passé. La Cour des comptes française devait, en effet, revoir les comptes des comptables écrits en langue arabe antérieurs à l'exercice 1905. Ces comptes devaient être repris obligatoirement dans les écritures des comptables français.

Immédiatement après cette loi, une instruction générale, en date du 23 décembre 1905, et enfin un décret beylical réglementant la comptabilité publique, du 12 mai 1906, appliquèrent la résolution prise.

A) Cour des comptes française

Elle juge les comptes des recettes et des dépenses qui lui sont présentés chaque année depuis et y compris l'exercice 1905. Quels sont, au préalable, les comptables dont les comptes sont jugés par la Cour ? Ce sont : le receveur général des finances, le conservateur de la propriété foncière, le receveur principal des contributions diverses, le receveur principal des douanes, l'entreposeur principal des monopoles, le garde-magasin général de la manufacture des monopoles, le garde-magasin général des papiers timbrés, le receveur principal des Postes et les comptables des établissements publics dont les budgets forment

une annexe du budget général de l'État. Mais, à côté de ces comptables, il existe des ordonnateurs distincts d'eux dont les ordonnances sont rapprochées des comptes. La classe des ordonnateurs ne comprend que les chefs de service et mieux un nombre limité parmi ces chefs de service (1) Mais ces chefs de service ordonnateurs peuvent déléguer leurs fonctions à des employés subalternes avec le consentement du Directeur général des finances. Cependant, même avec ce consentement, la responsabilité n'incombe qu'aux chefs de service. L'article 21 du décret beylical sur la comptabilité publique fixe limitativement les ordonnateurs secondaires (2) et ajoute en plus que ces fonctionnaires auxquels sont confiés cette mission doivent résider à Tunis.

a) Rôle du Directeur des finances

Le directeur général des finances exerce un pouvoir de contrôle sur les bordereaux mensuels et les

1. Ce sont les chefs des sept services principaux de l'État : Directeur général des finances, directeur de l'Office des postes, télégraphes, téléphones, directeur de l'Administration générale, directeur de l'agriculture et du commerce, directeur de l'enseignement public, chef de l'armée tunisienne, directeur général des Travaux publics.

2. Ce sont pour la Direction générale des finances : les chefs des régies, des monopoles, des contributions diverses et des douanes ; pour la Direction de l'agriculture et du commerce, le directeur des forêts.

comptes de gestion et d'exercice des comptables des finances et les pièces justificatives annexées. Il rapproche les comptes périodiques des ordonnateurs et du Receveur général des finances. Il établit alors un bordereau général des dépenses et des recettes de l'état pour le mois écoulé. En fin d'année, il dresse un compte général présentant en détails la situation de tous les services de recettes et de dépenses budgétaires.

Outre ce compte général, un compte spécial de l'exercice est rédigé. Ces deux comptes sont remis aux ministères des Affaires étrangères et des Finances, puis à la Cour des comptes. Le Directeur général des finances envoie aussi à la Cour des comptes les comptes de recettes et de dépenses produits par les comptables du Trésor et les comptes des dépenses dressés par lui et les ordonnateurs. Les tableaux de ces derniers comptes sont conçus de façon à établir une concordance avec ceux des comptes généraux d'année et d'exercice.

Les intermédiaires entre le Directeur général des finances et la Cour des comptes pour la transmission de ces pièces se trouvent être le Résident général et le ministre des Affaires étrangères, son chef.

Tous les comptables relèvent de la Direction générale des finances, sauf les collecteurs des contributions diverses et les cheiks. Chaque comptable fournit différentes pièces. D'abord, chaque mois, un borde-

reau de ses opérations de recettes et de dépenses budgétaires; puis, en fin d'année, un compte de gestion et, en fin d'exercice, un compte de gestion complémentaire; un état général des droits et produits constatés, des recouvrements effectués, des admissions en non-valeur et des restes à recouvrer. Le bordereau mensuel est appuyé d'un inventaire des pièces justificatives des dépenses payées et de ces pièces elles-mêmes. Le compte annuel de gestion présente la situation du comptable au 1^{er} janvier de l'année et le rappel des opérations complémentaires effectuées au titre de l'exercice précédant l'année pour laquelle le compte est rendu. Les documents sont ainsi remis : aux Receveurs principaux des contributions diverses et des douanes, par les Receveurs particuliers; au garde-magasin général des monopoles, par les entreposeurs du service; au Directeur général des finances, par le Receveur général des finances, le Conservateur de la propriété foncière, les Receveurs principaux des contributions diverses et des douanes, le garde-magasin général des monopoles, le garde-magasin des papiers timbrés et les Caïds. Les collecteurs des contributions diverses rendent compte de leurs opérations aux receveurs particuliers. Les cheiks, simples collecteurs des caïds, justifient de leurs encaissements suivant les instructions du Directeur général des finances.

Nous allons voir maintenant quelle autonomie dans toute cette organisation financière le décret accorde à l'office postal. Bien entendu, la comptabilité de l'office rentre dans celle de la Direction générale des finances.

b) Rôle du Directeur de l'office postal

Les Receveurs particuliers de l'office postal fournissent une comptabilité mensuelle au Receveur principal qui rattache leurs opérations à sa propre comptabilité. Les comptes des Receveurs particuliers et du Receveur général sont vérifiés et « redressés » par le Directeur de l'office postal. Les comptables du service joignent à leur compte les pièces justificatives. Le Directeur de l'office exerce sur les comptables, ses subordonnés, un rôle analogue conféré au Directeur général des finances en matière de contrôle de comptabilité et de caisse. Le Directeur général des finances, pour dresser ses comptes mensuels, a besoin de la comptabilité générale de l'office. Le Directeur de l'office est donc l'intermédiaire entre le chef de service des finances de la Régence et le Receveur principal.

La Cour des comptes possède ainsi tous les éléments pour statuer. Il s'agit de voir maintenant qu'elles seront ses décisions, puis comment et par qui elles seront exécutées.

Les arrêts de la Cour des comptes française sont notifiés aux intéressés par le Directeur général des finances ou par le Directeur de l'office postal suivant la distinction faite précédemment. Cette notification est faite dans un délai de quinze jours à partir de la réception des arrêts à la Direction des finances par lettre recommandée avec avis de réception.

Il arrive que la notification ne touche pas le comptable intéressé. Dans ce cas, le contrôleur civil de la circonscription du comptable procède sur les ordres du Directeur de l'office postal à une nouvelle notification dans la forme administrative.

Les textes prévoient un cas particulier. La Cour des comptes française rejette des pièces constatant une dette de l'État. Dans ce cas, pour cette portion de la dette, le comptable est en débet. Il appartient au Directeur général des finances de statuer en prenant l'avis du chef de service sur les mesures à prendre contre ce comptable. Ce dernier conserve le pouvoir de saisir la juridiction française (1).

B) *La Cour des comptes tunisienne*

L'article 109 du décret beylical du 12 mai 1906 a expressément maintenu la compétence et les attri-

1. V. art. 96 du décret beylical du 12 mai 1909. (Z. supp. à sa date).

butions antérieures de la Cour des comptes tunisienne. Cependant, ce décret a restreint considérablement sa compétence. Depuis 1905, sa compétence ne s'exerce que sur les seuls comptes des comptables non mentionnés dans le décret de 1906.

Quels sont les comptables dont les comptes sont soumis à la Cour des comptes tunisienne ? Il y en a deux catégories :

1° Les caïds ;

2° Les cheïks.

Dans une certaine mesure, on peut dire que la loi de 1905 n'est pas rétroactive. La Cour des comptes tunisienne, en effet, conserve compétence pour juger les comptes des comptables français antérieurs à l'exercice 1905 (1).

Ici encore, on voit le rôle primordial que joue le Directeur général des finances. C'est l'intermédiaire nécessaire entre la Cour indigène et les caïds. Ces derniers fournissent au Directeur général des finances un bordereau mensuel de leurs recettes et de leurs versements et chaque année, au 30 avril, un compte présentant le relevé, par impôt et par rôle, de leur

1. Loi française fixant le budget des dépenses et recettes de l'exercice 1905 et décidant (art. 59) que les comptes des recettes et des dépenses du budget tunisien seront, à partir de l'exercice financier 1905, soumis à la Cour des comptes française (*Off. franç.*, 23 avril 1905).

· V. Instruction générale du directeur général des finances du 30 avril 1909 (*Z. suppl.*, 3781).

prise en change, de leur recouvrement et de leur annulation depuis le 1^{er} mai de l'année précédente, appuyé d'un état nominatif des créances restant à recouvrer à cette date dans leurs écritures. Le Directeur des finances vérifie les comptes d'exercice et les restes à recouvrer, et les soumet à la Cour des comptes tunisienne qui statue (1).

La Cour peut déclarer le comptable libéré en avance ou en débet. S'il est en débet, on délivre au Directeur général un extrait de l'arrêt de la Cour sur *papier jaune*. Ce Directeur général poursuit le recouvrement de ce débet.

Ici encore, le bey seul statue comme pour les autres juridictions tunisiennes. Les décisions du bey sont signifiées aux intéressés par le Directeur général des finances sous la forme d'une expédition du compte revêtue de la mention de l'arrêt de la Cour.

Il peut arriver que le comptable soit déclaré en avance d'après l'examen du compte. Le Directeur général des finances accomplit les formalités nécessaires aboutissant au remboursement de l'avance constatée par la Cour.

La Cour des comptes tunisienne ne juge que les comptes. Les comptables accusés de concussions, de détournements, sont poursuivis par le Directeur géné-

1. Justice de paix du canton nord de Tunis, 13 janvier 1897. *J. T.*, 1897, p. 158.

ral des finances et jugés par la section d'État de l'Ouzara.

Appendice. — Le Receveur municipal

Il compte devant la Cour des comptes tunisienne, en outre du contrôle permanent du Directeur des finances de la Régence. Quelles sont les pièces que ce Receveur municipal doit envoyer à la Cour ? D'abord le compte, qui est accompagné : d'une expédition du budget primitif et du budget supplémentaire avec un tableau des autorisations spéciales de la délibération du conseil municipal sur le compte présenté ; d'une copie certifiée du compte d'administration délivrée par le président de la municipalité ; de l'état du passif et de l'actif de la commune ; du procès-verbal de situation de caisse au 12 octobre ; d'une copie de la balance des comptes au grand livre ; de l'état annexe à ce bordereau présentant le développement des comptes aux services hors budget ; des mémoires, factures et quittances. Ces documents doivent arriver au Ministère au plus tard le 12 juin. A chaque mois de retard, le receveur municipal est astreint de payer une amende variant de 20 à 300 fr.

S'il y a lieu, la Cour envoie des injonctions au Receveur. Celui-ci a un délai de deux mois pour y répondre. S'il répond dans ce délai, il le fait sur un

état où sont dressées plusieurs colonnes. Dans certaines, il inscrit complètement les injonctions et, dans les autres, il donne des explications en réponse aux injonctions faites en indiquant les pièces produites. Si, au contraire, aucune réponse ne parvient à la Cour dans les deux mois, une décision définitive met à la charge du comptable les sommes ayant fait l'objet d'un premier arrêt. Après la notification de la décision définitive, le comptable doit payer le capital et les intérêts des sommes par lesquelles il se trouve être en débet. S'il ne s'exécute pas, on le poursuit. Le président de la municipalité, au nom de la commune, fait procéder aux poursuites judiciaires après une signification de la décision par huissier et avec commandement de payer.

Le Receveur municipal est responsable de sa caisse. Il l'est même en cas de vol. Mais, il peut justifier que ce vol est l'effet d'une force majeure. Le Premier ministre statue, les conseillers municipaux entendus, sur ces demandes en décharge. Pourtant, ce n'est là qu'une pure faveur.

SECTION II. — LA JUSTICE FRANÇAISE

Généralités (1). — Nous avons vu déjà comment

1. Question plus largement et plus complètement étudiée par de Pougnaïdore. — Décret beylical (V. Zeys, *Code annoté*, au mot *Justice française*).

la France fut amenée à introduire des tribunaux dans la Régence. Nous avons essayé autant qu'il était en notre pouvoir de justifier les raisons de cet établissement. C'est surtout en vue d'être seule maîtresse en Tunisie que la France fut poussée à y créer une juridiction et non parce que c'était une conséquence naturelle, essentielle d'un protectorat.

La loi de 1883 a établi cette justice et en a fixé la compétence. Depuis, on a créé différentes justices de paix calquées sur celles existant en Algérie et un autre tribunal à Sousse. La procédure est celle en vigueur en Algérie. Conformément à la loi de 1883,

La juridiction française qui a succédé, en Tunisie, aux tribunaux consulaires et qui a hérité de toutes leurs attributions a une compétence pleine et entière pour tous les procès entre *Européens* qu'elle qu'en soit la nature, (*R. A.*, 1890, 2 p. 273.). — Tunis, (1^{re} ch.), 6 mars 1893. V. Tunis, 8 nov. 1888, 13 mars, 13 juin 1889 (*R. A.*, 1889. 2. 419-484). — Tunis, 14-19 janvier, 13 juillet 1887, (*R. A.*, 1890. 2. 19. — Tunis, 15 mai 1893. (*R. A.*, 1893. 2. 205). — Sousse, 20 juin 1889 (*R. A.*, 1889. 2. 462). — Alger, 11 avril 1891 (*R. A.*, 91. 2. 317).

Les lois de procédure nouvelles s'appliquent de plein droit en Tunisie sans promulgation spéciale. En ce sens Alger (3^e ch.), 20 décembre 1908, (*J. T.*, 1909, p. 146). « Attendu que par l'article 7 de la loi du 17 mars 1883, les lois de procédure en vigueur en Algérie ont été rendues applicables aux juridictions établies en Tunisie à la suite du traité de protectorat. Qu'en rendant ainsi applicables en bloc à la Tunisie toutes les dispositions de procédure civile de l'Algérie, le législateur a clairement manifesté l'intention de placer, en ce qui concerne la procédure civile, la Tunisie sous le régime législatif de l'Algérie et de rendre les lois de cette nature exécutoires en Tunisie dans les mêmes conditions que dans le pays pour lequel elles ont été spécialement faites... »

on a étendu la compétence des tribunaux français au détriment de celle de la justice tunisienne. De sorte, qu'on a vu ce résultat pas banal du tout : la création d'une juridiction d'exception possédant la partie la plus importante du contentieux devant revenir logiquement à la justice de droit commun, en l'espèce la juridiction laïque tunisienne. Cette extension a eu lieu non seulement sur les matières mais sur les individus.

Est-ce qu'il n'y a pas une incompétence absolue à ce que les Tunisiens soient jugés par les tribunaux français ? Les tribunaux professent à cet égard des doctrines différentes. Les uns pensent que l'incompétence est d'ordre public et qu'il échet au tribunal de la relever d'office (1). D'autres estiment que par

1. Sousse, 31 décembre 1897 (*J. T.*, 1898, à sa date). « Attendu que la nationalité du demandeur et celle de l'administration défenderesse ne sont pas contestées ; que toutes les parties en cause sont de nationalité tunisienne, et que, par ce motif, la compétence de la juridiction française était déclinée ; — attendu que le premier juge s'est déclaré incompétent par ce double motif : qu'il s'agissait d'une affaire administrative et que les affaires administratives ressortiraient exclusivement à la juridiction française en vertu du décret beylical du 27 novembre 1888 ; — attendu... ; qu'il suffit de constater qu'en tant qu'affaire civile le litige devait échapper à la compétence du juge français en raison de la nationalité des parties... que sans doute ils (les Tunisiens) auraient pu en cette matière être distraits de leurs juges naturels par un acte législatif et explicite de leur souverain ; mais, attendu que cet acte législatif fait défaut ; que le texte du décret de 1888 est muet en ce qui concerne les indigènes et se réfère au contraire explicitement aux règles ordinaires de compétence... » (V. cependant de Pognadoresse, ouv. cité, p. 176 et la note, sous le jugement).

le seul fait de la présence à la barre du Tunisien il naît une sorte de compromis (1). Tout dépend dans ce dernier cas de la conduite de l'indigène.

S'il ne répond pas à l'assignation, la présomption du compromis disparaît et le tribunal doit se déclarer incompétent. Nous ne partageons pas cette dernière manière de voir. La distinction subtile préconisée aboutit à enlever un justiciable de ses juges naturels au mépris des textes les plus formels.

Parmi les décrets beylicaux qui ont augmenté le contentieux réservé aux tribunaux français, un seul nous intéresse ; nous entendons le décret beylical du 18 novembre 1888 sur le contentieux administratif.

SOUS-SECTION UNIQUE

La compétence administrative. — Immédiatement on se demande pourquoi le gouvernement, si fidèle à la justice administrative en France, a permis que le contentieux administratif pût appartenir aux tribunaux civils français en Tunisie ? C'est une brèche à l'idée qu'on s'est toujours faite que seuls des tribunaux administratifs peuvent connaître d'un contentieux administratif non général sans doute, car en France même on abandonne aux tribunaux ordinaires une

1. Tunis, *Réf.*, 20 fév. 1905, p. 200 (*J. T.*, 1905). — Le système du trib. de Tunis manque de logique (V. Tunis (1^{re} ch.) 31 déc. 1908, *J. T.*, 1909, p. 183 à propos des sujets turcs).

partie de ce contentieux sans que, jusqu'à ce jour, on en ait donné une raison plausible, satisfaisante. Nous voyons certes la réponse. On peut nous objecter que ce n'est pas le gouvernement français qui a donné compétence à ses tribunaux, mais un décret beylical et alors ce que nous prendrions pour un paradoxe n'existe nullement, loin delà. Ce serait une objection d'une subtilité que nous admirerions. La solution, en effet, paraît élégante et, à y regarder sans prêter toute l'attention voulue, on n'y verrait aucun illogisme de la part du gouvernement français. Mais, nous nous contenterons de répondre que rien n'aurait été plus facile à ce dernier d'instituer une juridiction administrative à côté de la justice ordinaire qu'il avait créée, rien n'aurait été plus facile d'orienter *en partie* le décret beylical dans un autre sens (1). Mais, il est vrai aussi et cela heureusement pour les colons français de la Régence qu'une autre puissance était en jeu et que c'est grâce à elle si ces colons français ont trouvé pour une grande partie de leurs procès une justice vraiment digne de ce mot.

Quels sont donc les précédents qui ont poussé à la

1. D'après une espèce particulière, les décrets beylicaux visés pour promulgation par le résident général sont applicables à tous les français de la Régence. En visant ces décrets, le résident leur donne toute l'autorité que le Président de la République aurait pu leur donner en vertu de l'article 8 de la loi constitutionnelle du 26 juin 1875 (V. Tunis (1^{re} ch.), 12 mars 1890, *R. A.*, 90, 2., p. 452. V. p. 62).

rédaction du décret beylical du 27 novembre 1888 (1)?
C'est à ce point que nous arrivons maintenant.

§ 1. — *Les Précédents*

a) *Le Protocole franco-italien de 1884.* — Tout le monde sait quels étaient nos rapports avec l'Italie en 1883. Cette puissance avait jeté son dévolu sur la Régence. Elle pensait retrouver dans ce royaume ce que Rome et l'empire Romain y avaient rencontré. Certes, on n'oubliait pas que l'ancienne Africa avait été le grenier de Rome. Aussi, une amère jalousie envers la France, animait les hommes d'État italiens convoitant notre protectorat actuel. Mais n'empêche, à cause de la proximité de la Régence et de l'Italie, à cause aussi de la surpopulation du royaume, un fort courant d'émigration se produisait vers notre protectorat. De sorte qu'on peut dire que la Tunisie est une colonie (au sens large du mot) italienne administrée par des fonctionnaires français (2). Il en résulte

1. Protocole du 25 janvier 1884 de l'arrangement entre la France et l'Italie relatif à l'exercice de la juridiction française en Tunisie sur les sujets italiens (V. R. A., 1885. 3, 53, ou Z. C. annoté 1578).

2. En 1906 il y avait en Tunisie :

34.610 Français

81.156 Italiens

64.170 Juifs

1.703.142 musulmans.

tait que l'Italie abandonnant ses droits de souveraineté éventuels fit son possible pour que ses nationaux eussent autant de garanties que si elle avait été maîtresse de la Régence. Elle avait supprimé, depuis quelque temps déjà, ses juridictions administratives, non pas complètement cependant, et elle n'oublia pas ce point quand elle conclut avec la France le protocole du 25 février 1884. Par ce protocole qui mettait fin aux capitulations signées entre les gouvernements italien et tunisien, elle prévoyait dans l'article 6 le contentieux administratif. Cet article était ainsi conçu : « *Les juridictions du tribunal consulaire devant intégralement passer au nouveau magistrat, il est convenu que ce dernier aura compétence aussi dans les matières de contentieux administratif, en conformité de la loi italienne du 20 novembre 1865. Cette* »
« compétence n'ira pas jusqu'à remettre en question »
« les arrangements financiers garantis par la France, »
« l'Angleterre et l'Italie, ou bien les actes antérieurs »
« du gouvernement tunisien ; il appartient cependant »
« au nouveau magistrat de se prononcer aussi sur »
« toute controverse d'interprétation ou d'exécution »
« de ces arrangements et de ces actes (1). »

Les consuls n'ont jamais eu une compétence en matière de contentieux administratif (2).

1. Voir la note p. 49.

2. Affaire Vitalis, *Rec. des arrêts du C. d'Ét.*, 1880, p. 477. Le ministre disait : « La question n'était pas non plus du ressort du

Cependant, il existe certains usages qui ont force de lois dans le Levant et résultent d'une entente entre les membres des commissions diplomatiques. Ainsi, les consuls ne laissaient donner suite aux poursuites contre un Européen redevable de l'impôt par les agents du fisc beylical, qu'après avoir au préalable vérifié si elles avaient été régulièrement engagées selon les formes prescrites par la loi locale (1).

Il convient maintenant de connaître dans ses grandes lignes l'objet de cette loi italienne du 20 nov. 1865. Cela nous permettra de faire la démarcation entre le contentieux administratif et le contentieux judiciaire appartenant tous les deux aux mêmes tribunaux (2).

La loi italienne de 1865 n'a pas attribué tout le contentieux administratif à l'autorité judiciaire. Avec elle, les conseils de préfecture seuls ont disparu. Mais, à côté des tribunaux judiciaires, héritiers des attributions des conseils de préfecture, d'autres conseils ont été maintenus. Ils ont le rôle de trancher les contestations relatives à la comptabilité publique, au recrutement, à l'enseignement public. Une loi du

tribunal consulaire..., la juridiction de ne nos consuls dans le levant s'applique bien aux contestations civiles et commerciales, mais on chercherait en vain, dans les lois et ordonnances qui les régissent, un texte qui les investisse de la justice administrative. »

1. Tunis (1^{re} ch.), 12 mars 1890 (*R. A.*, 90.2, p. 452).

2. Tunis (1^{re} cb.) 6 mai 1885 (*R. A.*, 85.2, p. 282).

23 juin 1877 créait des commissions spéciales s'occupant du contentieux des impôts. Le Conseil d'État même se réservait le contentieux des contrats relatifs à la dette publique (1).

Quels étaient les pouvoirs des tribunaux judiciaires relativement aux actes d'administration qui blessent les droits privés ? Les autorités administratives pouvaient seules annuler ou modifier ces actes. Mais, les tribunaux pouvaient les apprécier. S'ils jugeaient que ces actes étaient illégaux, ils pouvaient se refuser à les appliquer (2). C'est cette situation qui existe de nos jours en Belgique (art. 107 de la constitution). C'est ce contentieux administratif jugé par les conseils administratifs ou les tribunaux judiciaires italiens qui passaient en bloc aux tribunaux français institués dans la Régence.

1. V. Laferrière, *Traité de la juridiction administrative*, t. I, p. 67 et suiv.

2. Arrêt de la cour de Naples, 19 octobre 1870, cité par Tunis ; 6 mai 1885 (*R. A.* 85.2, p. 282).

Cassation, Naples 29 février 1868, cité par Tunis, *supra* : « l'autorité judiciaire est la seule compétente pour connaître de la justice ou de l'injustice des actes exécutoires qui dépouillent le particulier de la propriété ou de la jouissance des biens, lors même que ces actes exécutoires auraient été ordonnés par l'un des ministères du Royaume. »

Il appartenait aussi aux tribunaux judiciaires d'arrêter ou de suspendre l'exécution d'un décret émanant du pouvoir exécutif quand cette exécution est de nature à léser les droits des particuliers résultant de la loi commune de la convention particulière ». Tunis, cité ; Tunis, 31 juillet 1891. (*J. T.* 1895, p. 214 espèces citées).

Les Italiens jouissaient d'une situation définie par des textes précis. Il n'en n'était pas de même des Français. La loi de 1883, d'une part, n'avait pas touché au contentieux administratif; d'autre part, le décret du 21 juillet 1884 remettait aux tribunaux français la solution des litiges où un Européen était en cause, soit comme défendeur, soit comme demandeur. Quelle solution devait-on imaginer pour sortir de cette impasse ?

b) La période antérieure au décret de 1888. — Les tribunaux français ont eu à statuer sur des demandes d'indemnité pour dommages résultant de travaux publics. Ils se sont toujours déclarés compétents sous la raison majeure « que s'ils avaient refusé de le faire, il (l'individu) n'aurait pas trouvé de juges. »

Dans une espèce récente nous trouvons la compétence affirmée comme conséquence de la plénitude de juridiction appartenant aux tribunaux de première instance. « Attendu que si la compétence administrative appartient en Tunisie et en principe, aux tribunaux civils de première instance, *d'abara parce qu'ils ont plénitude de juridiction* (1)... » Pour nous, les tribunaux n'avaient qu'à s'appuyer sur la convention de 1884. La France assure à ses nationaux toutes les garanties, tous les avantages des traités signés avec les puissances étrangères (2). Néan-

1. Tunis (1^{er} ch.), 1^{er} février 1910. (*J. T.* 1911, p. 475).

2. Tunis (1^{er} ch.), 12 mars 1890. (*R. A.* 90.2, p. 452).

moins, le décret de 1888 est venu régulariser cette situation. Il a comblé, prétend-on, une lacune de notre organisation judiciaire (1).

§ 2. — LE DÉCRET BEYLICAL DU 27 NOVEMBRE 1888

I. — *Les limites du contentieux administratif.* — A son titre, ce texte semble nous indiquer qu'il fera dans un de ses articles sinon une énumération complète des cas entrant dans le contentieux administratif; mais, donnera au moins une définition permettant de trouver un critérium susceptible de nous orienter. L'espoir se trouve déçu en parcourant les divers articles composant le décret. Dans son article premier, il ne cite que quelques cas. A s'en tenir à cette énumération limitative on aurait un bien drôle contentieux administratif.

1. Conclusion du commissaire du gouvernement Levavasseur de Précourt sous arrêt du 21 décembre 1888. (*R. gén. d'adm.*, t. 34, p. 311).

Sousse, 31 décembre 1897 (*J. T.* 1898 à sa date). « Qu'en effet depuis la loi du 27 mars 1883 et jusqu'au décret du 27 novembre 1888, le contentieux administratif n'était pas réglementé en Tunisie en ce qui concerne les justiciables français; que pour les instances où l'administration était en cause, les Français manquaient de *juridictions autorisées par un texte précis*. V. arrêté du Conseil. général des Travaux publics du 17 septembre 1885 (art. 48). Bompard. p. 357).

En 1904 encore on ignorait en Tunisie que les tribunaux français avaient une compétence en matière de contentieux administratif (V. Sousse, 13 mai 1904. *J. T.* 1905, p. 308).

Ce sont les instances tendant à faire déclarer l'administration débitrice à raison :

- 1^o De l'inexécution des marchés conclus par elle ;
- 2^o De tout acte de sa part ayant sans droit porté préjudice à autrui ;
- 3^o Des travaux que cette administration a ordonnés.

Contentieux des marchés, contentieux de la responsabilité des administrations et contentieux des travaux : voilà les trois contentieux prévus par le décret de 1888. Ils forment ce qu'on a appelé le contentieux par détermination de la loi.

Peut-on dire que toutes les autres contestations entrant nécessairement dans le contentieux administratif, formant ce qu'on appelle le contentieux administratif par nature (impôts, élections, etc..) font partie en Tunisie du contentieux judiciaire ordinaire ? En admettant cette manière de voir, il faudrait conclure que les contestations relatives à la perception des impôts n'entrent pas dans le contentieux administratif.

Au contraire, doit-on suivre le raisonnement inverse ? Doit-on dire que le décret de 1888 n'a pas parlé de ce contentieux parce que cela allait de soi ?

Mais, ces affirmations ne peuvent être valables que si elles corroborent avec les faits. Sans nier le caractère limitatif de l'énumération donnée par l'article premier du décret de 1888, nous pensons que ce

décret n'est pas le seul texte concernant la matière. D'autres textes sont venus compléter les lacunes du décret. Parmi ces décrets, les uns donnent compétence aux tribunaux statuant administrativement d'une façon expresse (1); d'autres, emploient des expressions telles, qu'il est impossible de ne pas faire entrer les litiges découlant de l'application de ces décrets dans le contentieux administratif (2).

II. — *Règles judiciaires empêchant l'empiètement des tribunaux français sur le domaine de l'administration.* — Les articles 3 et 4 du décret de 1888 rappellent les principes de la séparation des pouvoirs for-

1. V. art. 20 du D. B. du 18 avril 1890 modifié par le B. D. du 29 mars 1893 relatif aux contestations de répartition et de perception des taxes de la ville de Tunis, p. 116 ; en note.

2. V. les textes sur le contentieux électoral, au mot conférence consultative, Z. Code annoté (décret du 22 décembre 1908). La jurisprudence a tendance à considérer comme contentieux administratif en Tunisie celui qui existe en France. Cela ressort de l'attendu suivant : « Attendu que les instances qui peuvent être introduites et poursuivies devant les tribunaux français en Tunisie dans les conditions indiquées au décret du 27 novembre 1888, sont uniquement celles qui rentreraient en France dans la compétence des juridictions administratives. » Cette assimilation est défectueuse. Elle entraîne de nombreux inconvénients. Heureusement que les tribunaux n'ont pas été animés d'une logique impeccable. Nous verrons en particulier qu'en matière du contentieux de la répression la Cour d'Alger juge différemment. On doit retenir une idée : les tribunaux considèrent comme faisant partie du contentieux administratif toutes les contestations découlant d'un acte de la puissance publique. Cette conséquence s'établit par un raisonnement *a contrario* tiré d'une espèce. Tunis (1^{er} ch.), 8 février 1899 (*J. T.* 1900, p. 92).

mulés par les lois françaises de 1790 et de l'an III. En France, on a étendu considérablement ces textes, de sorte que certains auteurs s'appuyant sur la jurisprudence interprétative du Conseil d'État ont pu dire et cela après les auteurs allemands que ces textes consacraient l'indépendance absolue de l'administration vis-à-vis de la justice.

Ici, rien de pareil.

C'est une séparation tranchée, sans doute, mais une vraie séparation du judiciaire et de l'administratif qu'on a posée. C'est empiéter, en effet, sur l'administration que d'annuler ses actes, d'ordonner des mesures dont l'effet serait d'entraver son action ou de porter « obstacle à l'exécution des règlements légalement pris par elle ». Mais, l'auteur de ce décret dont on reconnaît la main vraiment française n'a pas voulu cependant désarmer l'individu subissant un préjudice par l'effet de l'existence de ces actes administratifs. Cet individu a un recours et un *recours gracieux* poussant à la réformation de l'acte qui lui fait grief. Le recours par excès de pouvoir, recours gracieux par sa nature ; mais, porté aux contentieux, n'a pas place dans la législation tunisienne. L'individu, dont l'intérêt est lésé, subit une diminution des garanties possédées par son congénère de la Métropole. D'ailleurs, que lui importe ce faible inconvénient justifié, si pour sanctionner son droit violé, il trouve vraiment une justice venant à son

secours. Le tribunal a le droit d'apprécier la légalité de l'acte qui porte préjudice au particulier. S'il reconnaît l'acte illégal, il peut s'en refuser à en tenir compte (1).

III. — *Procédure.* — Le décret de 1888 indique une procédure spéciale à suivre en matière administrative. « *Les affaires sont toujours réputées sommaires et instruites comme telles devant la Cour d'appel et les tribunaux.* » Ce mot sommaire a un sens spécial. La procédure sommaire est la règle générale en Algérie et en Tunisie. Mais, même dans la procédure sommaire, le plaideur se trouve dans l'obligation d'avoir un postulant qui l'assiste. Aux termes du décret sur le contentieux administratif, l'assistance d'un défenseur est facultative. On peut dire qu'on se trouve en présence d'une procédure extra-sommaire. La jurisprudence a tiré du principe posé une conséquence. Les tribunaux ont jugé que la distraction des dépens n'avait pas lieu (2) dans le cas où un défenseur se

1. Tunis (1^{er} ch.), 25 juin 1892. (*R. A.* 92.2.303). « Attendu que la juridiction civile ne saurait sans doute réformer ou annuler par voie de disposition générale un acte administratif, car il ne lui appartient pas de prononcer sur l'utilité ou l'opportunité des mesures prises par l'administration... Mais, attendu que, lorsqu'un acte de cette nature est produit devant les tribunaux civils, ceux-ci ont le droit d'en constater la régularité...

2. Tunis (1^{er} ch.), 23 mai 1898. (*J. T.* 1898, p. 299).

Cependant dans le cas où un défenseur a été constitué, cette consitution n'entraîne pas la nullité de l'assignation. En ce sens :

présentait à la barre. Il est à remarquer que c'est à propos de cette question que les tribunaux ont admis dans la majorité des cas, le classement du litige dans le contentieux administratif (1).

Les administrations sont représentées à l'audience par un membre quelconque. En fait, ce sont les chefs de service qui représentent ces administrations devant la juridiction française statuant administrativement. Il existe sur ce point une différence assez notable avec la représentation en justice des administrations tunisiennes pour les litiges autres que

Tunis (1^{er} ch.), 24 nov. 1909 (*J. T.* 1910, p. 573). « Que c'est donc indûment et sans nécessité que cette demande a été introduite avec le ministère d'un défenseur et qu'un défenseur est constitué par y répondre ; Attendu qu'il a été jugé, notamment le 27 novembre 1907 par le tribunal des céans, que la constitution d'un défenseur en matière administrative n'a pas pour effet de vicier la procédure et d'entraîner une décision d'incompétence, qu'il échet de maintenir cette jurisprudence qui est conforme aux règles qui régissent la matière, qu'il ne pourra être passé en taxe aucune allocation attribuée à un défenseur par le tarif et les lois qui en réglementent l'application, non plus qu'il ne pourra être prononcé de distraction pour les dépens (V. Tunis (1^{re} ch.) 22 mai 1901 (*J. T.* 1901, p. 371).

1. Tunis, (1^{re} ch.), 21 avril 1909 (*J. T.*, 1910 ; *J. T.*, 1906, p. 112, 1^{re} espèce). « Attendu qu'avant d'aborder le fond, l'administration défenderesse observe que l'action dirigée contre elle a été introduite sans constitution de défenseur et en la forme des instances administratives, alors qu'il s'agit d'une affaire purement civile ; qu'elle conclut donc à ce que cette demande soit purement et simplement repoussée pour vice de forme ». Le tribunal y fait droit.

ceux entrant dans le contentieux administratif (1). Pour les personnes morales autres que l'État et les communes des textes précis indiquent des individus déterminés pour les représenter en justice. Exemple : pour la Société de prévoyance des fonctionnaires, c'est le président de cette Société ; pour les Syndicats d'arrosage, les caïds (2), etc.

Quels sont les tribunaux compétents en matière administrative ? L'article 1^{er} du décret ne fait aucune distinction. Il en résulte, que les juges de paix, dans la limite de leur compétence déterminée par la loi du 27 mars 1883, peuvent connaître du contentieux administratif. « *Sont soumises aux juridictions civiles.* » Ce sont donc toutes les juridictions civiles qui en ont connaissance (3). Sur ce point nous verrons certaines dérogations apportées par quelques textes en matière d'impôts ou de taxes municipales.

En matière civile, les présidents des tribunaux et les juges de paix (J. de p. à compétence étendue)

1. V. de Pognadoresse, *op. cit.*, p. 80.

2. Pour les Syndicats. V. décret Beylical du 7 juillet 1906, cité par Sousse, 10 juin 1909. (*J. T.*, 1910, p. 500). V. le contentieux des pensions, *infra*.

3. « Attendu que le même texte (décret de 1888) dispose que ces instances sont soumises aux juridictions civiles, instituées dans la Régence de Tunis dans la compétence attribuée à chacune d'elles ; Attendu qu'elles doivent donc être portées devant les juges de paix lorsqu'elles rentrent dans la compétence attribuée à ce dernier par la loi du 27 mars 1883, c'est-à-dire lorsqu'elles concernent des Européens et que le chiffre de la demande ne dépasse pas 1.000 francs. » Tunis, 28 mars 1898 (*J. T.* 1898, p. 264)

ont le droit de juger les affaires nécessitant célérité. La question s'est posée de savoir si en matière administrative la procédure en référé pouvait exister. Le droit commun subsiste entièrement pour la raison unique que le décret de 1888 n'y a porté atteinte. Cependant, un doute a surgi. L'administration des Travaux publics forma un pourvoi en cassation. Ce pourvoi fut rejeté pour vice de forme. La jurisprudence des tribunaux de la Tunisie a toujours affirmé l'application de la procédure en matière administrative dans les limites permises par les articles 3 et 4 du décret.

L'article 5 pose une règle spéciale en matière d'appel. Les décisions rendues sont *toujours* susceptibles d'appel. De plus, l'appel est toujours suspensif. Nous croyons que c'est là une mesure très judicieuse. N'est-ce pas une garantie pour un particulier ayant pour adversaire une forte partie, l'administration en l'espèce ?

Mais, en échange et comme compensation pour l'administration, le décret de 1888 lui accorde le pourvoi en cassation. Deux conditions sont nécessaires pour la recevabilité du pourvoi :

1° La Cour suprême française ne peut connaître que les recours pour excès de pouvoirs formés par le ministère public ou par le ministre de la Justice sur l'avis du Résident général.

2° Les pourvois ne peuvent être fondés que sur la

violation des articles 3 et 4 du décret de 1888. Le recours se présente donc comme une *espèce de conflit* tranché par la Cour de cassation. Cette dernière est la gardienne du domaine administratif.

Le pourvoi en cassation est suspensif.

Deux questions s'élèvent qu'il faut envisager :

1° Est-ce qu'un décret beylical pouvait changer la procédure établie devant les tribunaux français, procédure établie par les lois les plus formelles ? La Cour de cassation a toujours appliqué tous les décrets beylicaux et en particulier le décret de 1888. Une condition est obligatoire : il faut que ces décrets soient visés par le Résident général. Ces décrets visés deviennent des lois françaises (1) s'imposant aux tribunaux avec une force égale aux lois votées par le Parlement français. Ce visa du Résident général n'est que l'application de son pouvoir législatif (2).

Les tribunaux de Tunisie acceptent cette façon de voir. Dans une espèce (3), le tribunal de Tunis a

1. *J. T.*, 1901, p. 91. — Cassat., civile, 23 juillet 1901. La loi tunisienne doit être considérée comme loi étrangère, à moins qu'elle n'ait été visée pour promulgation par le résident. V. p. 48, en note.

2. *Ibid.*

3. *J. T.*, 1898, p. 264. Tunis (1^{re} ch.) 28 mars 1898. « Attendu que ce décret revêtu du visa du résident général est pleinement obligatoire ; attendu qu'il a apporté *légalement* une dérogation aux règles ordinaires appliquées devant la juridiction française ; attendu, en effet, qu'il attribue à cette juridiction une compétence qu'elle n'avait pas auparavant ; attendu dès lors, qu'il a pu lui

pensé que le décret de 1888, donnant une compétence nouvelle aux juridictions civiles, était libre de créer une nouvelle procédure contraire à celle jusque-là appliquée.

2° Les procès civils et administratifs étant jugés par les mêmes juridictions, les exceptions telles que celles de connexité pourraient parfaitement jouer. Mais, d'après les tribunaux, il en est différemment (1). Cela tient à la procédure spéciale établie par le décret de 1888 (2).

*
* *

Maintenant, il s'agit d'étudier particulièrement les

donner cette compétence sous certaines conditions et notamment sous la condition que ces affaires seraient jugées à charge d'appel; attendu qu'il a établi aussi des règles spéciales en ce qui concerne le pourvoi en cassation...

1. et 2. *J. T.*, 1898, p. 186 *bis*. — Tunis (1^{re} ch.), 21 février 1898. « Mais attendu qu'il n'y a entre ces litiges aucune indivisibilité et que l'un est de nature administrative alors que l'autre est un procès civil en paiement de créance; attendu que si aux termes d'un décret de 1888 les litiges administratifs sont portés en Tunisie devant les juridictions civiles, ils doivent être jugés d'après une procédure toute spéciale; attendu qu'ils ne peuvent donc pas être joints à un procès civil; *attendu qu'il est généralement admis dans les arrondissements où il n'existe pas de tribunaux de commerce, le tribunal civil jugeant commercialement ne peut pas joindre une instance commerciale à une instance civile; attendu que la règle doit être pour les mêmes motifs suivie en Tunisie relativement aux instances administratives.*

Cependant l'intervention est admise. Même espèce.

matières entrant dans le contentieux administratif. Nous aurions pu diviser nos développements en contentieux de la pleine juridiction, contentieux de la répression... etc. Nous ne pouvons pas agir ainsi. Il n'existe devant les tribunaux français statuant administrativement que le contentieux de la pleine juridiction. Les mêmes tribunaux connaissent de la légalité et de l'interprétation des actes donnant lieu directement ou indirectement au procès. Puis, le contentieux administratif de la répression tant récrié en France est abandonné à ses juges naturels : les tribunaux français statuant correctionnellement (1).

Nous étudierons le contentieux des impôts, des travaux publics... etc. dans des chapitres spéciaux. Ce sont autant de parties d'un contentieux unique : le contentieux de la pleine juridiction.

1. *J. T.*, 1897, p. 168. — Alger (ch. correct.), 20 février 1897. « Attendu que l'on ne saurait non plus s'appuyer sur le décret beylical de 1888... ; attendu que dans tous les cas le décret dont il s'agit ne permet en aucune façon aux tribunaux français de juger correctionnellement les affaires administratives, même quand ces affaires ne comportent aucune répression pénale et ne constituent ni un délit au sens de l'article 1^{er} du Code pénal et ne peuvent donner lieu qu'à des réparations civiles ou à des condamnations pécuniaires.

CHAPITRE III

Le Contentieux des impôts et des pensions

GÉNÉRALITÉS

I. — Le pacte fondamental du 10 septembre 1857 et la constitution beylicale du 26 avril 1861 (1) sur l'organisation politique de la Régence prescrivaient certaines dispositions en matière d'imposition. Mais, en fait, ces règles ne furent jamais appliquées. Tout était laissé quant au recouvrement des prestations à la conscience peu scrupuleuse des caïds d'alors. Avant le protectorat de la France, la commission financière internationale représentant les créanciers de la Régence avait pris des mesures nécessaires pour que la rentrée des revenus de l'État se fit sûrement. Cette commission essaya de faire revivre les règles

1. V. p. 15, en note. La constitution de 1861 posait le principe de l'égalité de tous devant l'impôt. Cette constitution ne fut pas appliquée. Néanmoins, on retrouve le principe posé précédemment dans une espèce particulière : *J. T.*, 1898, p. 186 *bis*. — Tunis (1^{re} ch.), 21 février 1898. — V. decret beylical du 4 avril 1868, 5 juillet 1869 et 23 mars 1870 (Bompard).

anciennes et de donner à ces principes tombés en désuétude avant d'être exécutés une application. La commission financière instituée en Tunisie était chargée d'administrer les finances du Beylick : le Comité exécutif réglant toutes les questions d'intérêt privé, telles que vérifications de créances, inscription des créances vérifiées au registre de la dette publique; le Comité de contrôle visant et approuvant toutes les décisions d'intérêt général pour leur donner un caractère exécutoire. Elle statuait souverainement. Les décisions constituaient de *vraies décisions judiciaires exécutoires et non pas seulement des actes administratifs* (1).

Nos juridictions ont eu à connaître des décisions de la commission financière. Dans tous les cas, elles se sont déclarées incompétentes pour changer ces décisions. D'ailleurs, les traités avaient apporté dans le pouvoir réservé aux juridictions françaises une certaine limitation.

II. — Est ce que les Européens sont soumis aux taxes ou impôts ? A un moment, les traités internationaux étant muets, la jurisprudence a rendu sur ce point différentes décisions. Les tribunaux ont toujours considéré les Européens comme soumis au paiement

1. Alger, 17 mai 1893 (*J. T.*, 96, p. 94.) — Tunis, 15. janvier 1890 *J. T.*, 90, p. 54.) — Tunis, 15 janvier 1890 (*R. A.* 90. 2. 206.) — Alger, 26 novembre 1892 (*R. A.* 193.2., p. 75). — V. article 3 du décret beylical du 11 juillet 1884 et article 5 décret beylical du 5 juillet 1869, dans Bompard.

des taxes et impôts au même titre que les indigènes, sauf dans le cas où un texte précis les en exemptait.

Il faut pourtant que les décrets beylicaux établissant les contributions soient visés et approuvés par le résident général. Dans une espèce particulière (1) des individus prétendaient que les décrets beylicaux portaient atteinte aux immunités et garanties assurées par les traités aux Français et protégés. Mais, le tribunal de Tunis de remarquer que sur ce point tous les traités étaient muets. En particulier, certains traités de la fin du xix^e siècle accordaient aux Européens le droit d'être propriétaires dans la Régence et aucune réserve n'était faite quant au recouvrement ou à l'établissement de l'impôt foncier. Mieux, dans son article 21, le traité italien de septembre 1868, emploie des expressions caractéristiques. Cet article consacre l'assimilation complète des Européens aux nationaux en matière d'impositions.

Dans d'autres traités signés plus récemment, on trouve des clauses formelles pour le paiement des impôts. De sorte que ces clauses préparées par une jurisprudence ferme s'opposent aujourd'hui à remettre en question de pareils litiges. L'article 1^{er} du décret du 1^{er} février 1897 promulguant en Tunisie la convention consulaire et d'établissement et le protocole conclu le 26 septembre 1896 entre les

1. Tunis (1^{re} ch.), 12 mars 1890. *R. A.* 90. 2. 452.

gouvernements français et italien s'exprime ainsi :
« Les Tunisiens en Italie et les Italiens en Tunisie
seront reçus et traités, relativement à leurs personnes
et à leurs biens, sur le même pied et de la même
manière que les nationaux et les Français ; ils jouiront
des mêmes droits et privilèges en se soumettant aux
contributions et aux autres charges qui sont imposées
aux dits nationaux et Français... »

PREMIÈRE SECTION. — *Contentieux des impôts directs
et des taxes assimilés.* — L'impôt direct est un impôt
musulman. A l'origine ce fut la *Zakâh* que le *quâdhi* (1)
jouissant d'une indépendance absolue percevait pour
le Prince. La situation financière déplorable de la
Régence ne devait pas avoir pour effet d'amoindrir les
charges financières imposées aux contribuables. Des
impôts directs furent créés, d'autres virent leur taux
s'élever. Le contentieux des impôts forme la tranche
la plus forte d'un contentieux administratif. En
Tunisie ce contentieux est très délicat. La spécialité
de l'impôt par région est la règle.

Nous étudierons aussi dans cette présente section
le contentieux des taxes municipales. On peut dire

1. Le *quâdhi* était à la fois un percepteur et un juge (V. Van den Berg).

Les impôts directs et taxes assimilés sont : la *medjba* ou taxe personnelle, le *Kanoun Zitoun*, le *Kanoun nahal*, l'*achour* sur les céréales, dîme des huiles, les *maradjas*, les *patentes*, taxes viticoles et minières.

que chaque ville a sa physionomie propre même avec une législation fiscale uniforme. Nous n'indiquerons que les principales de ces taxes, les règles en matière de contentieux étant à peu près analogues.

I. — Le Canoun des oliviers (1), des dattiers (2) des maradjas (3) et de Djerba (4) (impôt spécial).

Les plantations effectuées après le recensement de 1899 et les greffages nouveaux doivent être déclarés par les intéressés. Les Caïds ou le Directeur général des finances reçoivent ces déclarations. Une commission de recensement examine les oliviers et dattiers arrivant à l'âge d'imposition. Elles déterminent le rendement moyen et la catégorie (dégla ou commun des dattiers) en vue de la liquidation de l'impôt.

La commission de recensement est composée : du caïd, président ; d'un expert, d'un notaire et d'un délégué du Directeur général des finances.

Les rôles sont établis par le chef du service des

1. Législation en vigueur : décret beylical du 12 octobre 1860 ; décret beylical du 6 janvier 1870 ; D. B. du 31 septembre 1871 ; D. B. du 24 octobre 1872 ; D. B. du 22 janvier 1896 ; D. B. du 21 février 1899 ; D. B. du 8 décembre 1901 ; D. B. du 28 octobre 1903. — *Canoun des oliviers*.

2. Décret beylical du 22 janvier 1894 ; D. B. du 8 décembre 1901. — *Canoun des dattiers*.

3. Décret beylical du 20 septembre 1877. — D. B. du 6 novembre 1869. — *Canoun des maradjas*.

4. Décret beylical du 21 février 1899 ; D. B. du 14 octobre 1900. — *Impôt foncier spécial de djerba*. Arrêtés du directeur général des finances du 7 février 1902 et 20 janvier 1905.

finances au moyen de bulletins dressés contradictoirement.

Le dépôt des rôles est annoncé au public. Le contribuable a un délai de trente jours pour formuler ses réclamations à partir de la date de l'insertion de l'avis du dépôt du rôle au *Journal officiel*. Le caïd consigne ces réclamations sur un registre. Le délai écoulé, ce registre est transmis à une commission dite de révision qui statue (1).

1. Le décret beylical du 28 octobre 1903 les a assujettis à l'impôt canoun à raison de 10, 30 o/o du rendement des arbres. En sus s'ajoutent comme accessoires : 10 o/o aux caïds et aux cheïks, puis droit de rédaction de la quittance fixé à 1 o/o; enfin les frais de trésorerie de 1 o/o pour le Trésor et de 0 fr. 50 o/o pour les caïds.

Canoun des dattiers. — Le canoun varie pour le Degla de 0 fr. 70 à 1 fr. 20 et pour le commun de 0 fr. 075 à 0 fr. 60. Les accessoires de l'impôt sont les mêmes que précédemment.

Canoun des maradjas. — C'est une mesure de surface agricole d'une étendue très variable suivant les régions.

A Sfax.....	30 mètres de côté
Au Sahel.....	40 —
Au Cap. Bon.....	22 —
Partout ailleurs.....	25 —

La taxe des « maradjas » ou canoun des maradjas est établie sur les jardins, cultures maraîchères et toutes les terres irrigables de Sfax et du Cap. Bon. La quotité de l'impôt n'est pas la même pour ces deux régions :

Par maradja à Sfax..... 0 fr. 30

Par maradja au Cap. Bon... 0 fr. 375, 0 fr. 675 à 1 fr. 35
selon la qualité du terrain.

En plus de l'impôt les accessoires précédents.

Canoun ou impôt spécial de Djerba. — Il remplace l'achour des céréales, la dime des huiles et l'ancien impôt Khodor qui frappait les jardins de l'île. Il atteint encore les vignobles et tous autres terrains de cultures. Il a été établi à la suite du recensement effectué en vertu du décret beylical du 21 février 1899. Il représente

La commission composée : d'un délégué du gouvernement, président ; d'un expert, nommé par le Premier ministre et d'un représentant du Directeur général des finances revise les opérations de recensement litigieuses. La commission statue d'une façon définitive, les intéressés présents ou non, mais dûment convoqués.

II. — *L'Achour sur les céréales* (1).

Tout individu est tenu de payer cette dime proportionnellement à la quantité de méchias ensemencée

ero o/o du revenu global des propriétés atteintes évaluées par la commission de recensement.

Les oliviers et les dattiers sont imposés à l'âge de vingt ans. Les dattiers sont *exonérés* de l'impôt pendant les vingt premières années qui suivent leur plantation. Les oliviers greffés sont exonérés pendant les dix ans qui suivent le greffage.

Pour les oliviers et les dattiers les matrices ont été confectionnées de façon à présenter dans des colonnes différentes le nombre d'arbres imposés sur âges : âgés de moins de cinq ans, de cinq à dix ans, de dix à quinze ans, de quinze à vingt ans.

1. Législation en vigueur.

Décret beylical du 4 novembre 1868 réglementant la dime des céréales ; Arrêté du Premier ministre du 20 juin 1871 faisant remise des arriérés de la dime aux insolvable morts, présents ou absents, pourvu que l'insolvabilité soit établie en la matière par un acte notarié ;

Décret beylical du 25 juin 1871, spécifiant les cas de force majeure exonérant de la dime des céréales ;

Instruction de 1871 aux agents chargés de l'établissement des rôles de la dime des céréales ;

Arrêté du 24 juin 1874 du Premier ministre autorisant la mise sous séquestre des biens des débiteurs récalcitrants ;

par lui. Cependant le contribuable est exonéré dans certains cas limitativement déterminés par le décret beylical du 25 juin 1871. Cinq cas ainsi sont fixés, mais se ramènent tous à *la force majeure* : les semailles n'ont pas poussé, ou elles ont poussé sans produire d'épis ; les récoltes ont été détruites par la grêle ou par les pluies torrentielles, ou par les sauterelles. Le décret beylical de 1869 prévoit spécialement le cas d'incendie que le décret beylical précédemment cité continue d'admettre expressément. Les réclamations doivent être produites dans un certain délai permettant à l'administration de contrôler le fait que le contribuable soulève en vue de son exemption ; pour les deux premiers cas, quinze jours avant l'époque où on coupe les orges ou les blés ; pour les autres cas, quinze jours après l'arrivée de l'accident. Ces exemptions se comprenaient surtout pour les endroits où l'impôt était payable en nature. Ce que l'individu devait, c'était alors une certaine quantité de mesures de la récolte produite.

Décret du 2 juillet 1894 remplaçant dans les régions dites d'achour en nature l'impôt achour sur les céréales payables en nature par une taxe en argent et portant suppression de la Ratba ;

D. B. du 31 mai 1898, art. 6 ;

Instruction du 20 décembre 1899, n° 11 ;

D. B. du 14 septembre 1903 ;

D. B. du 31 décembre 1909 unifiant le régime fiscal des cultures de céréales et réglant le mode de recensement ;

Instruction générale du Directeur général des finances du 30 avril 1909 fixant les attributions des caïds et des cheïks en matière financière et leurs rapports avec les régies financières.

Et, dans les cas de force majeure prévus, obliger le contribuable à payer quand même l'impôt, c'était l'obliger à perdre en sus de la récolte une certaine quantité de céréales étrangères à son champ et qu'il aurait achetée. Ces cas s'imposent quand le fait est reconnu fondé par l'évidence même. On a voulu empêcher de rendre pire la condition du contribuable. Mais, à l'heure actuelle, il n'y a plus de division entre les régions où l'achour est payable en nature et celles où elle est payable en argent. La situation générale est le paiement en argent. Pourtant les cas d'exemption subsistent, aucun décret beylical ne les ayant abrogés. On pourrait alors dire que tout individu peut être susceptible de payer l'impôt, sauf alors aux autorités d'admettre non pas comme un droit mais comme une faveur le dégrèvement partiel ou total de la dime. Nullement, la tradition ici a été plus forte que la logique. La cause ayant disparu, les cas ont subsisté intacts. Nous allons examiner maintenant successivement la rédaction des rôles et les contestations susceptibles de se produire après leur dépôt.

Chaque année une commission composée : d'un officier ou d'un fonctionnaire civil, président ; d'un amin et d'un notaire évalue le nombre de méchias que lesensemencements effectués représentent selon l'usage des cultures dans chaque région. Le travail de cette commission dite de révision est facilité par

un grand nombre de fonctionnaires dont l'essentiel est le vérificateur. Ce vérificateur se rend compte du mesurage fait par les fonctionnaires inférieurs. Si, d'après sa vérification, il s'aperçoit qu'une différence de 20 o/o existe, il en fait la remarque sur ses notes. Le propriétaire assiste à cette vérification et fournit tous les renseignements nécessaires auxquels le fonctionnaire donne suite ou non. Les amins et notaires sont chargés des opérations d'expertise. Ils sont responsables de leurs opérations aux yeux des cultivateurs et au regard de l'État. Les notaires assistent les amins. Ce sont comme les secrétaires de ces derniers. Il leur incombe la tâche de transmettre à l'officier contrôleur une copie des données des amins qu'ils ont mission de transcrire. A côté des amins et des notaires se trouve l'officier *délégué à l'évaluation des semailles*. C'est comme un juge ambulant toujours sous la main des deux parties en cause (en l'espèce l'amin représentant de l'administration et le particulier intéressé) pour trancher le différend qui pourrait subsister entre elles. L'instruction de 1899 nous dit qu'ils sont « des arbitres équitables entre les amins et les cultivateurs de façon à ce que l'État ne subisse aucune perte sur ce qui lui est dû, et que la dette du cultivateur ne dépasse pas, en raison de sa semaille, le montant fixé par le décret de S. A. le Bey. » Nous avons dit que c'était un juge ou mieux un juge arbitral et comme

tel susceptible de rendre une sentence. Cette dernière se manifeste par la délivrance d'un ou de plusieurs billets de deux piastres proportionnellement au nombre de méchias fixés par l'évaluation litigieuse.

Le recouvrement de l'impôt est annoncé au *Journal officiel*. Les intéressés sont admis à présenter leurs réclamations dans le mois qui suit le recouvrement des quittances (1). Un délégué du Directeur général des finances tranche le différend par l'intermédiaire d'un expert nommé par le contrôleur civil ou le chef de bureau des affaires indigènes.

III. *Impôt de capitation ou Medjba* (2). — C'était

1. Sur les pouvoirs du tribunal. V. Tunis (1^{re} ch), 25 juin 1892. — (R. A., 92. 2. 303). — Sousse, 16 décembre 1897. (J. T., 1898, p. 270). — Tunis (1^{re} ch.), 24 juin 1893. (J. T., 1897., p. 230).

2. Législation en vigueur jusqu'au 1^{er} janvier 1914 :

Décret beylical du 4 octobre 1869 ; D. B. du 12 octobre 1860 ; D. B. du 31 décembre 1871 ; D. B. du 4 août 1892 ; D. B. du 14 décembre 1892 ; D. B. du 14 juin 1902.

Un certain nombre d'individus étaient exonérés de l'impôt :

1^o Les natifs des cinq villes de la Régence ;

Les Tunisiens nés à Tunis ou dans l'une quelconque de ces cinq villes et y *résidant* sont exemptés du paiement de l'impôt. L'exonération vient donc non du fait de la naissance mais de la résidence. Il en résulte qu'un individu né à Tunis et résidant à Souk el Arba doit payer l'impôt. Ouzara, 18 fév. 1896 (J. T. 96.164) ; 2^o Caid, Khalifat et officiers des troupes de terre et de mer anciens ou en fonctions commissionnés par S. A. le Bey ; 3^o Chérifs du Maroc. Marocains natifs du Fez ; 4^o Agrégés du Tatouiy et détenteurs d'amras d'exonérations personnelles ; 5^o Chérifs ; 6^o Étudiants ; 7^o Algériens ; 8^o soldats, agents de police, mokhzins ; 9^o Khatibes, Amins des vivres, agents de la Djemaïa et rablins

un impôt dû par tout Tunisien ou assimilé ayant atteint l'âge voulu et exigible dès le 1^{er} janvier de chaque année.

L'individu qui se prétendait ne pas devoir l'impôt parce que n'étant pas Tunisien devait administrer la preuve de ses dires (1).

munis d'amras ; 10° pauvres ; 11. inscrits par erreur ou par double emploi ; 12° émigrés, décédés, absents disparus ; 13° infirmes insolubles.

1. Tunis, 7 janvier 1891 (*J. T.*, 93.284).

Dans le budget de 1914 la medjba figure sous le nom de taxe personnelle. Cette taxe est perçue sur tous les individus de la Régence. Il n'y a plus aucune exemption (cas particulier pour les sujets tunisiens décorés de la médaille du Maroc). Dans la séance de la Conférence consultative de décembre 1913 il a été émis des vœux qui ont été heureusement suivis par le Résident général.

« Dans un intérêt supérieur et patriotique, et en vue de donner à la France sa liberté d'action en Tunisie, les membres de la section française de la Conférence consultative déclarent à l'unanimité demander :

1° Que l'impôt de capitation dit medjba spécial aux indigènes tunisiens soit supprimé ;

2° Qu'un impôt nouveau soit établi sur tous les éléments de la population tunisienne, sans distinction entre les Européens, les indigènes étrangers ou tunisiens et sans exception aucune ;

3° Que la taxe de cet impôt n'excède pas 10 francs et qu'il ne puisse être accru par aucun accessoire à la charge de la population qui ne paie pas présentement la medjba. »

A ce vœu s'en ajoutait un autre de la commission des finances de la section indigène. « La commission des finances de la section indigène, se ralliant au vœu de la section française, vote la suppression de la medjba et accepte son remplacement par une taxe égale pour tous de 10 francs par habitant du sexe masculin âgé de vingt ans révolus, et, en attendant que les œuvres indigènes d'assistance, de prévoyance et autres puissent être alimentées par la ressource tirée par l'État des redevances d'exploitation des phosphates situés en terre collective des tribus, elle accepte

Les rôles étaient dressés pendant les mois de septembre et d'octobre, période pendant laquelle les agriculteurs, les Khamès et les ouvriers agricoles qui forment la majorité des contribuables ont généralement fixé leur résidence pour la campagne agricole suivante.

Une commission composée de caïds et de notaires ; et, pour chaque cheikhat, du cheik et de notables dressait les rôles. Le Directeur général des finances pouvait y adjoindre un inspecteur ou un contrôleur de recensement.

Tous les indigènes mâles et pubères domiciliés dans la Régence devaient figurer sur ces rôles. Par ces rôles on obtenait ainsi un recensement de la population mâle.

On prévoyait certains délais de paiement. D'après les instructions du Directeur général des finances aux caïds on considérait trois classes d'individus :

1° Personnes notoirement solvables : c'étaient les propriétaires de bestiaux, les fellahs. Pour ces personnes aucune commisération mal placée ne devait animer les caïds ;

qu'il y soit provisoirement pourvu par une cotisation de 2,50 au maximum à la charge de chacun des anciens assujettis à la medjba. Elle exprime à cette occasion, le vœu que cette cotisation temporaire soit abaissée dès le budget de 1914, si les remaniements dont il va être l'objet le permettent. »

Ainsi, il a fallu trente-quatre ans pour abolir cette mesure d'iniquité qui constituait la perception de la medjba sur les seuls indigènes.

2° Personnes à ressources modestes (ouvriers, journaliers... etc.). En un mot, c'étaient des individus gagnant leur vie au moyen d'un salaire hebdomadaire ou journalier. On leur permettait de se libérer par acompte ;

3° Personnes se trouvant dans une gêne momentanée, mais qui, à un moment donné, pouvaient se libérer entièrement. C'étaient, par exemple, les bergers payés annuellement, au moment de la tonte.

Il y a une remarque essentielle à faire. Les sujets tunisiens qui, en 1896 et 1897, s'étaient fait inscrire sur les listes de protection ne payaient pas la medjba. En cela ils suivaient le sort des Européens.

IV. — *Taxes viticole et minière.* — La taxe viticole est perçue au profit du syndicat obligatoire des viticulteurs. Il n'y a aucune règle particulière pour le recouvrement de cette taxe. Aucun délai de paiement n'est accordé aux redevables en vertu des circulaires adressées aux caïds et cheiks.

La taxe minière comprend deux parties (1) : une partie fixe et un tant pour cent sur les bénéfices.

Le recouvrement de la taxe s'opère au moyen de contraintes administratives.

Taxes municipales se percevant sur un rôle nominatif. — Ces taxes sont très nombreuses. Elles

1. Tunis (1^{re} ch.) 18 janv. 1911 (*J. T.*, 1911, p. 350).

varient suivant les localités. Cependant il en existe de générales et c'est à leur étude que nous allons nous consacrer.

Nous pouvons les diviser en trois catégories :

- I. — Les taxes frappant les immeubles ;
- II. — Les subventions industrielles.
- III. — Les taxes sur les charrettes..., etc ;
- I. — Les taxes frappant les immeubles.
- 1° Les taxes locatives.

A) Le décret beylical du 31 décembre 1910 porte la réforme de la taxe locative. Cette taxe est perçue dans toutes les localités au-dessus de 500 habitants, sauf les localités érigées en communes et les localités de la Marsa, Kram et Manouba. Elle est exigible sur tous les immeubles et sur les constructions de toute nature, sauf les immeubles bénéficiant d'une exemption (art. 4) (1).

Quels sont les individus astreints à payer la taxe ? D'abord il y a les propriétaires ou usufruitiers, mais il peut se faire qu'on ignore le vrai propriétaire, alors ce sont les possesseurs ou occupants qui payent la taxe. Il peut arriver que la maison appartienne à plusieurs propriétaires indivis (2). Dans ce cas, ils

1. V. p. 84, en note, les cas d'exemption qui sont à peu près les mêmes.

2. Cass. (requêtes), 25 janv. 1905 (*J. T.*, 1905, p. 97).

Il a été jugé qu'une municipalité n'avait aucun droit pour demander le paiement d'intérêts moratoires. C'est une consé-

sont tous tenus et *solidairement tenus* au paiement de la taxe. Il en est de même pour les héritiers et légataires. Quand une construction appartient à un individu autre que le propriétaire du terrain, l'administration poursuit soit l'un, soit l'autre à son choix, même s'il existe entre eux une convention particulière.

En vue de l'établissement annuel de la taxe, on dresse une matrice de tous les immeubles ou constructions se trouvant sur le territoire. Cette matrice tenue à jour énonce : les nom, prénoms, domicile et nationalité du propriétaire ou du détenteur de l'immeuble ; la situation de l'immeuble, (caïdat, cheikhat) ; sa désignation détaillée ; sa valeur locative brute. D'après les indications fournies par la matrice au 1^{er} janvier, on dresse pour l'année entière un recouvrement différemment fait suivant qu'il s'agit d'Européens ou de Tunisiens : pour les premiers, par circonscriptions territoriales fixées par le Directeur général des finances ; pour les autres, par cheikhat. Le rôle est déposé soit à la recette de la circonscription, soit au siège du cheikhat suivant la distinction faite précédemment. A partir du moment de ce dépôt, dépôt porté à la connaissance du public par la voie

quence du fait que la taxe municipale est un impôt et comme tel non susceptible de produire des intérêts. Sur ce point, Tunis (1^{re} ch.), 22 mai 1901 (*J. T.*, 1901, p. 371).

du *Journal officiel* et par les affiches, les cotes sont mises en recouvrement.

Pendant un délai d'un mois, à compter de la date de l'insertion au *Journal officiel* de l'avis de ce dépôt, le contribuable peut demander la décharge de sa cote. Pourtant cette demande n'est possible que dans des cas déterminés. Elle ne peut avoir lieu que pour des immeubles imposés pour la première fois, pour des immeubles déjà imposés mais dont la valeur locative inscrite au nouveau rôle a été augmentée relativement à la cote figurant sur le précédent rôle ; ou enfin pour des immeubles pour lesquels il a été fait certaines déclarations prévues (art. 12). Le contribuable, en effet, est tenu de déclarer le changement survenu à son immeuble au cours de l'année précédente. Il adresse sa déclaration, soit verbalement, soit par écrit, au Directeur général des finances qui lui en délivre récépissé. Toute personne ayant vendu pendant le courant de l'année précédente peut faire inscrire une cote nouvelle, ou mieux une translation de sa cote, au nom du ou des nouveaux propriétaires, en présentant l'acte de mutation dûment enregistré. Sinon, elle se trouve tenue d'acquitter la cote. Le Directeur général des finances reçoit les demandes en décharge et en transfert de cotes. Un avis individuel fait connaître aux intéressés la suite qui a été donnée par le chef du service des finances. C'est une juridiction purement gra-

cieuse que ce haut fonctionnaire exerce. Libre à celui qui pense que la satisfaction reçue n'est pas suffisante de s'adresser à la justice. Alors ici, une double compétence se produit suivant la nationalité des plaideurs. Le juge de paix a reçu compétence pour les contribuables français, le sujet tunisien a la voie de la Driba (1) ou du tribunal régional. La demande doit être introduite dans *les trois mois* qui suivent la réception de l'avis individuel. Mais, en cas de silence de l'administration, la demande en décharge ou en transfert de cote peut être introduite même sans avoir reçu au préalable l'avis individuel. La date en est fixée par le récépissé. Passé le délai de quatre mois, un mois pour la prise en considération par l'administration et trois mois pour la décision à prendre par la partie se croyant lésée, la cote est fixée définitivement. Toute demande ultérieure serait frappée de déchéance et, par suite, déclarée irrecevable en la forme. En supposant que la demande soit formée dans les délais légaux, on surseoit jusqu'à la solution à intervenir au recouvrement de la cote litigieuse. Le tribunal saisi peut, ou admettre purement et simplement la cote, ou bien, au contraire, opérer un dégrèvement. Dans ce dernier cas, l'administration imprévoyante procède à l'annulation des sommes indûment constatées à la cote et à

1. La Driba est le tribunal régional de Tunis.

l'admission de ces sommes en non-valeur. Le tribunal compétent *ratione personæ*, statue en dernier ressort, sans qu'il y ait lieu à *appel* ou à *pourvoi* devant une autre juridiction. En cours d'année, un rôle supplémentaire peut être dressé si les circonstances l'exigent (omission au rôle primitif, etc). La procédure précédente se trouve applicable.

Les poursuites en matière de taxe sur la valeur locative sont exercées suivant la procédure instituée pour le recouvrement des impôts directs, procédure prévue par le décret beylical du 13 juillet 1899. Le privilège du trésor s'exerce sur les meubles et *les immeubles* des débiteurs de taxe. L'acquéreur d'un immeuble, en conséquence, doit s'assurer que la taxe sur la valeur locative a été payée jusqu'au jour de la vente. Sinon, il est tenu personnellement à acquitter les arriérés (1).

B. — Nous venons d'étudier la taxe locative perçue sur les localités autres que les communes. Pour ces dernières le système prévu est celui du décret beylical

1. Tunis (1^{re} ch.), 15 mars 1897 (*J. T.*, 1897, p. 271). Les municipalités ont deux débiteurs ; un débiteur direct, qui est l'ancien propriétaire et le propriétaire actuel qui n'est tenu à acquitter la taxe que comme détenteur de l'immeuble. En définitive, ce n'est pas l'individu qui doit la taxe, mais l'immeuble. Le débiteur actuel dit le jugement est poursuivi « en vertu d'un droit de suite appartenant à la municipalité créancière » (V. Ouzara, 26 mai 1897, *J. T.*, 1897, p. 391). Cas particulier concernant le paiement de la taxe par un adjudicataire d'un immeuble.

du 16 septembre 1902 (1). Ce décret remplace les impôts de la caroube sur les loyers (2), la taxe de balayage et de curage des égouts (3) par une taxe unique sur la valeur locative des immeubles. Elle est exigible sur tous, et les constructions de toute nature, sauf les immeubles bénéficiant d'une exemption (4). Il a été jugé (5), qu'un établissement tenu par des frères devait bénéficier de l'exonération (6).

1. Z. C., annoté.

2. D. B. du 27 mai 1873, 7 juin 1882, 8 novembre 1887. Z. C. annoté, 194-196-197.

3. D. B. du 29 septembre 1889. Z. C. annoté, 255. — D. B. du 7 juin 1882, art. 1^{er}, note Z. 196.1.

4. 1^o Ceux de nos palais qui servent à notre habitation ou à l'installation de nos maisons civiles et militaires;

2^o Les palais appartenant et servant en même temps d'habitation à ceux des membres de notre famille qui jouissent d'une liste civile;

3^o Les immeubles affectés à la célébration des différents cultes, à moins qu'ils ne soient tenus en location;

4^o Les immeubles ou portions d'immeubles affectés à la célébration des services publics, mais seulement s'ils appartiennent à l'État ou à un établissement public;

5^o Les consulats, quand ils appartiennent à l'État tunisien ou aux États qui les occupent et sauf les parties desdits consulats qui seraient louées à des particuliers;

6^o Les immeubles où sont installés des hôpitaux et des établissements d'enseignement public à moins qu'ils ne soient tenus en location;

7^o Les immeubles et ouvrages servant à l'exploitation du domaine public;

5. Justice de paix de Tunis (canton sud), 14 janvier 1913. — Municipalité de Tunis. c) Institut Notre-Dame de Sion. (*J. T.* à sa date, 1913).

Un grand nombre de décrets donnaient suite au décret beylical

La municipalité soutenait que le législateur, en exemptant les immeubles où sont installés les établissements d'enseignement public, a envisagé les seules écoles dirigées par l'État.

En déterminant, en effet, les cas d'exemption, le législateur a voulu en faire bénéficier des catégories d'immeubles utiles à la collectivité par leur affectation, quelle que soit la nationalité ou la confession des personnes dirigeant ces établissements.

Cette taxe unique est assise sur la *valeur locative brute* des immeubles. Que comprend cette valeur locative brute ? C'est la valeur locative réelle augmentée des charges imposées par le propriétaire au locataire, notamment les taxes municipales et l'abonnement de l'eau. Mais les charges locatives d'usage

de 1902. Ex : D. B., du 10 janvier 1903 concédant à la municipalité de Djerba, à partir du 1^{er} janvier 1903, la taxe locative établie par le D. B. de 1902 ainsi que tous les droits de caroube sur les loyers exigibles, et non encore perçus sur toute location antérieure à cette date et fixant le taux de cette taxe à 8 o/o de la valeur locative des immeubles pour le centre de Houmt-Souk et à 6 o/o de la même valeur pour les centres de Hara-Kebira et de la Hara-Sghira; *Journ. off. tunisien* du 16 janvier 1903 abrogeant le D. B. du 30 juillet 1899. Z. Code annoté, 1041. Ces D. B. sont tous rédigés en général dans la forme précédente. Mais, le taux de la taxe varie avec les localités, ce qui explique que le D. B. de 1902 n'a pas donné une liste nominative analogue en cela au D. B. de 1910. Ex :

D. B. du 24 janvier 1903, le taux est de 9 o/o pour la commission municipale de Kabeul (*J. o. T.* du 31 janvier 1913).

D. B. du 22 février 1903, taux de 4 o/o pour Zaghouan (*J. o. T.*, 25 février 1903..., etc.).

ne s'y trouvent pas comprises. Cette taxe s'étend sur tout le territoire de la commune et frappe tous les immeubles ou constructions s'y trouvant. Tous les cinq ans, on procède à un recensement général. La fixation de la date du recensement est portée à la connaissance du public au moyen d'affiches relatant l'arrêté du Président de la municipalité approuvé par le Premier ministre. Les agents recenseurs rédigent une notice pour chaque immeuble où l'existence des baux est indiquée. Pendant la durée de ce recensement une *commission de révision* statue sur les réclamations portées devant elles, soit par les contrôleurs des recenseurs, soit par les contribuables, ou soit par un membre quelconque de la commission elle-même. Cette commission se compose : du président de la municipalité ou de son délégué, président ; d'un ou deux conseillers européens ; d'un ou deux conseillers indigènes ; du receveur municipal, et pour Tunis, du directeur des services administratifs. Les contrôleurs étant présents, les consultations sont prises à la majorité des voix ou en cas de partage, le président a voix prépondérante.

Les contribuables sont avertis par avis ou affiches à présenter leurs réclamations à la commission de révision, à la clôture provisoire du recensement. Ces affiches fixent un délai pendant lequel les réclamations sont reçues. En aucun cas, le délai ne peut

être inférieur à un mois. Le contribuable qui se croit mal imposé, envoie sa demande par écrit avec toutes les pièces nécessaires justifiant ses dires. On lui délivre un récépissé constatant le dépôt effectué de ses pièces. La commission de révision statue en présence des intéressés dûment convoqués. Lorsqu'il y a épuisement complet des réclamations, le recensement est déclaré définitif. Le public en est averti par avis dans *le Journal officiel* et par affiches. Le contribuable qui pense que la commission de révision ne lui a pas donné complète justice peut faire appel de la décision le concernant devant les tribunaux judiciaires. Le juge de paix ou les tribunaux régionaux, y compris la Driba se trouvent compétents, suivant la nationalité des parties. Un délai de soixante jours est accordé aux particuliers pour intenter leur action depuis l'avis porté à leur connaissance par *le Journal officiel*. Il faut, pour que leur demande ne soit pas irrecevable en la forme, qu'elle ait été présentée au préalable à la commission de révision (1). Le tribunal saisi statue en dernier ressort.

1. Justice de paix du canton sud de Tunis, 25 octobre 1909, *J. T.* 1910, p. 531. « Attendu, il est vrai, que X... a adressé une réclamation à la municipalité, mais que des convocations lui ont été adressées de se présenter devant la commission de révision ; attendu qu'il déclare qu'il avait changé de domicile. Mais, en vertu de l'article 20 du décret du 16 septembre 1902, les propriétaires

A côté de la juridiction contentieuse ouverte à ceux voulant obtenir réparation d'un droit lésé, il y a la juridiction gracieuse devant laquelle on fera valoir un simple préjudice souffert et on essaiera d'obtenir une faveur.

C'est ainsi que dans tous les cas où un immeuble ne sera ni loué, ni occupé en tout ou en partie, le propriétaire pourra obtenir pour l'année suivante la remise totale ou partielle de la taxe afférente à cet immeuble. Pour cela, il faut adresser dans les quinze premiers jours des mois de janvier, avril, juillet et octobre de chaque année, au président de la municipalité, une déclaration indiquant l'immeuble non loué, ni occupé. Cette demande, inscrite sur un registre, donne lieu à la remise d'un récépissé. Le propriétaire doit joindre à sa demande un certificat,

sont tenus de déclarer leur changement de domicile ; attendu que X..., a déclaré ce changement fort tard. Mais, attendu que cependant un avis au public annonçant le commencement des opérations de recensement invitait les propriétaires à faire leur déclaration de changement de domicile. La déclaration tardive de X... ne paraît donc avoir été faite que dans le but d'essayer de faire admettre un moyen en vue d'arrêter des poursuites qu'il prévoyait ; attendu que l'article 16 impartit un délai de soixante jours pour le pourvoi en modification de cote » (*J. T.* 1905, p. 199. Tunis (1^{re} ch.), 7 décembre 1904). La justice française ayant dans ses attributions toutes les contestations relatives aux immeubles immatriculés, il en résulte que les actions intentées contre un sujet tunisien pour la perception des taxes frappant un immeuble immatriculé sont de sa compétence. C'est une conséquence logique de l'idée qu'on se fait des *taxes locales*.

dont la délivrance par le Receveur municipal est gratuite, établissant qu'il a acquitté les taxes arriérées et cela sous peine de rejet de la demande. Ces modérations de taxes ne valent que pour la durée d'un trimestre et il faut encore que la non-location ou la non-occupation dure jusqu'à la fin dudit trimestre.

2° Construction des nouvelles voies municipales(1).

Les travaux sont entrepris dans l'année de la déclaration d'utilité publique. Cela doit avoir lieu pour que la taxe soit perçue. Dans le cas où l'année s'écoulerait sans que ces travaux soient commencés, il faudrait un nouveau décret beylical pour autoriser la perception des taxes.

Mais pourquoi exige-t-on la perception des taxes ? C'est que les dépenses des travaux sont mises à la charge des riverains de la nouvelle voie projetée. Ces taxes perçues couvrent alors les dépenses occasionnées. Les propriétaires riverains sont frappés proportionnellement au développement des façades et en tenant compte de la largeur éventuelle à donner à la rue (2). Les travaux de mise en état de

1. D. B. du 18 avril 1890 relatif au classement et à la construction des nouvelles voies municipales de la ville de Tunis, modifié par le D. B. du 29 mai 1893.

2. Art. 11. — a) Rues de largeur $<$ à 10 mètres 40 piastres,
b) Rues de largeur $=$ ou $>$ à 10 mètres 50 p.
c) Rues de largeur $=$ ou $>$ à 15 mètres 60 p.

viabilité comprennent : les terrassements, l'empierrement ou le pavage des chaussées, l'écoulement des eaux de surface et les bordures des trottoirs. Les dépenses des travaux de dallage des trottoirs sont partagées par moitié entre les propriétaires et la municipalité (1). Le rôle de répartition des dépenses accompagnera forcément le projet de travaux. Un mois avant le commencement des travaux les rôles de répartition sont soumis à une enquête de vingt jours. Ces rôles sont déposés au secrétariat de la municipalité et tenus à la disposition du public. L'enquête est annoncée au moins huit jours à l'avance par voie d'affiches et d'avis dans les journaux. Dans le cas, où les réclamations sont présentées de vive voix, le secrétaire de la municipalité les inscrit sur un registre spécialement destiné à l'enquête. Le vingt et unième jour le registre d'enquête est soumis à une commission composée : du vice-président, délégué aux travaux, président ; de deux conseillers municipaux nommés par le conseil municipal ; du receveur municipal ; du directeur des travaux de la Ville. Les réclamations non inscrites sur le registre sont irrecevables.

La commission peut, et cela par mesure d'équité,

Ex. : Une façade de 6 mètres linéaires paiera comme *maximum* 240 p. pour une rue entrant dans la catégorie (a).

1. Le maximum de la dépense exigible pour la totalité du trottoir est fixé à 48 piastres par mètre linéaire de façade (art. 13).

faire remise partielle ou totale de la taxe, dans le cas où la valeur vénale de l'immeuble serait hors de proportion avec la valeur de la contribution demandée. Les rôles sortant de la commission sont transmis, huit jours après la clôture de l'enquête, au Premier ministre avec les procès-verbaux de la commission. Le Premier ministre arrête définitivement les rôles et les rend exécutoires. On procède, alors, à l'adjudication des travaux et c'est seulement après l'adjudication qu'on recouvre la taxe. Au bout d'un mois, les individus inscrits doivent verser l'intégralité de la taxe. Si dans l'intervalle qui s'écoule entre la clôture du rôle et le recouvrement, l'immeuble a fait l'objet d'une mutation, la municipalité a le pouvoir de percevoir les droits soit à l'encontre des ayants-droit ou de l'ancien propriétaire (1).

3^e Contributions des propriétaires riverains aux dépenses de premier établissement ou de grosses réparations des rues, égouts, etc... (2).

Les réclamations relatives à ces rôles sont soumises à une commission composée ainsi : le président ou le vice-président de la municipalité, prési-

1. C'est toujours la même idée que la taxe est une charge réelle. Voir précédemment les décisions en ce sens.

2. D. B. du 31 janvier 1887 pour Tunis, la Goulette, Bizerte, le Kef, Sousse et Sfax. — D. B. du 13 janvier 1896. — Cassation (Requêtes) 25 janvier 1905 (J. T. 1905, p. 97). — Gabès, D. B. du 29 déc. 1891. — Beja, D. B. du 1^{er} août 1892. — Kairouan, D. B. du 25 juillet 1896. — Bizerte, D. B. du 22 novembre 1900.

dent ; puis, deux conseillers municipaux délégués par le conseil municipal.

Les réclamations sont rejetées comme irrecevables si elles ne sont pas faites dans le délai d'un mois à partir de l'avis du dépôt du rôle. Il faut de plus que ces réclamations soient accompagnées de la quittance délivrée par le Receveur municipal, quittance constatant le paiement de la totalité de la taxe inscrite au rôle.

Si l'imposé pense que cette commission n'a pas donné complète satisfaction à sa demande il peut interjeter *appel*. Cela montre que cette commission ne statue pas à titre gracieux, mais bien à titre contentieux. Le délai pour faire appel est d'un mois à dater de la notification par la voie administrative de la décision de la commission. Les tribunaux compétents sont ou la section des affaires civiles de l'Ouzara s'il s'agit d'indigènes ou le tribunal civil français.

II. — Subventions industrielles à fournir par les entreprises pour l'entretien des routes (1).

Si un chemin à l'état de viabilité se trouve *habituellement* ou *temporairement* dégradé par des exploitations industrielles (mines, forêts, etc) il y a lieu à imposer les propriétaires de ces exploitations cause de ces dégradations. Mais cet impôt ne peut

1. D. B. du 14 juin 1902.

être exigible que lorsqu'une entreprise a causé par ses transports à un chemin des dégradations *extraordinaires*, c'est-à-dire supérieures à celles produites par l'usage habituel et normal de cette route (1). L'impôt est perçu même si c'est l'État ou un établissement public qui se trouve propriétaire de ces exploitations industrielles. Mais, dans ce dernier cas l'entrepreneur agissant en remplacement de l'État ou de l'établissement public seul supporte les frais.

Pour qu'une commune puisse établir une subvention industrielle, il faut une délibération conforme du conseil municipal, un avis du Directeur général des travaux publics et une autorisation du Premier ministre. Au commencement du mois de janvier de chaque année on dresse un tableau énumérant les routes pour lesquelles on réclamera une subvention industrielle. Ce tableau est affiché et publié dans les caïdats et dans les communes et cela suivant la nature de la route. Pour les chemins communaux le Président de la municipalité vise le tableau. Pour les che-

1. Tunis, 8 mai 1901 J. T. 1902, p. 557).

Les compagnies versent ordinairement une somme pour la création d'une route devant desservir leurs établissements. Ces sommes n'empêchent pas le paiement de la subvention industrielle qui est un impôt (Tunis, 1901, 02, 557).

La taxe des routes a été supprimée par le D. B. du 14 juin 1902 dont l'article 2 est ainsi conçu : « Est abrogé le décret du 10 mars 1898, approuvant et rendant exécutoires les dispositions réglementaires additionnelles au décret du 12 avril 1897 relative à la taxe des routes ». Z. Code annoté, 1479-1480. — D. B. du 12 avril 1897. Z. Code annoté 1476.

mins non entretenus par le budget communal, le Directeur général des travaux publics statue.

La publication et l'affichage du tableau sont constatés par des certificats délivrés par le Caïd ou par le Président de la municipalité. Ces certificats sont adressés au Premier ministre qui les soumet au Directeur général des travaux publics. Dans les dix jours qui suivent la publication, les intéressés ont le droit de demander que l'état des chemins litigieux soit constaté contradictoirement avec les représentants de l'administration. Cette constatation a lieu dans le mois qui suit le dépôt de la réclamation. Si les intéressés ne se présentent pas au jour désigné par un avis individuel, les agents de l'administration dressent un procès-verbal. Ce dernier est déposé soit au secrétariat de la municipalité, soit au siège du contrôle civil suivant qu'il s'agit de routes communales ou de routes à la charge de l'État. Les propriétaires ont un délai de huit jours pour consulter ce procès-verbal. Après quoi on l'envoie au Directeur général des travaux publics.

Un état des subventions à percevoir est dressé par l'ingénieur. Cet état est transmis au Premier ministre qui l'approuve sur l'avis du Directeur général des travaux publics et s'il s'agit de chemins communaux, il faut en plus une délibération de la commission municipale. Puis, la notification de la demande de subvention est faite à chaque intéressé

par la voie administrative avec invitation de faire connaître dans un délai de dix jours soit au Président de la municipalité, soit au contrôle civil, s'il accepte ou non la demande de l'administration. Si, à cette demande administrative, l'individu sollicité oppose un refus, on procède à une expertise dans la forme des article 4, 5 et 6 du décret beylical du 20 août 1888 (1) sur l'occupation temporaire. Les contestations relatives aux subventions industrielles sont déférées au Premier ministre ou portées devant les tribunaux compétents suivant la nationalité des plaignants.

Après toutes ces formalités, le contribuable reçoit une notification des décisions de justice à laquelle on joint l'invitation de faire savoir dans les dix jours s'il entend se libérer en argent ou en nature.

III. — *Taxes sur les charrettes ou les voitures, les chiens... etc.* — Tous les décrets concernant ces taxes se ramènent en définitive à un type unique. Nous nous contenterons d'exposer le décret beylical du 20 mars 1900 (2). Les propriétaires de charrettes et voitures de quelque espèce qu'elles soient, se trouvant sur le territoire de la commune, doivent faire une déclaration à la mairie avant la mise en circulation

1. V. *Infra*.

2. V. pour Tunis, décret beylical, 13 mai 1893 et 19 mars 1898.

des véhicules (1). Ces rôles sont dressés par une commission composée : du président de la municipalité ou du vice-président, président ; de deux conseillers municipaux et du receveur municipal. Cette commission statue sur les déclarations des contribuables à la radiation, au maintien ou à la diminution des taxes. Les décisions de cette commission sont prises à la majorité des voix et, en cas de partage, la voix du président est prépondérante. Pour celui qui

1. L'inscription des charrettes sur le rôle dressé pour le recouvrement de la taxe due à la ville de Tunis pour les véhicules en circulation dans sa circonscription à lieu, soit d'office, soit sur la déclaration des propriétaires, et, quand le rôle a été régulièrement publié, la taxe est due. Le propriétaire qui retire ses charrettes de la circulation ne peut s'en prendre qu'à lui-même de se voir réclamer des taxes pour une période ultérieure, s'il n'a pas fait parvenir à la municipalité, ou s'il l'a fait parvenir à un fonctionnaire qui n'a pas le service financier dans ses attributions, notamment au D. des T. P. de la ville de Tunis. Tunis (1^{re} ch.), 25 avril 1900 (*J. T.*, 1900, p. 548). — Ouzara, 13 mars 1898 (*J. T.*, 1900, p. 454). Relativement aux taxes municipales perçues à Tunis, il y a unification des règles, quant à la répartition et à la perception des taxes par l'article 20 du D. B. du 18 avril 1890 modifié par le décret du 29 mai 1893, ainsi conçu : « Les contestations relatives à la répartition et à la perception de taxes seront jugées par les juridictions civiles de la Régence, conformément aux prescriptions du D. B. du 28 novembre 1888 sur le contentieux administratif. Aucune demande ne sera recevable :

« 1^o Après expiration du délai d'un mois à compter du jour de la mise en recouvrement des rôles de répartition ;

« 2^o Si le demandeur ne produit pas la quittance du receveur municipal constatant le paiement de la taxe inscrite au rôle de répartition ».

Tunis (1^{re} ch.), 22 mai 1901 (*J. T.*, 1901, p. 371). (application de l'art. 20).

invoque un droit lésé, un recours en décharge ou en réduction est possible. Il s'adresse, suivant sa nationalité, au Premier ministre ou aux tribunaux français. Le contribuable a un délai de trois mois à partir de la publication du rôle, le jour de la publication et le jour de l'échéance ne sont pas compris dans ce délai. Cependant un recours gracieux est ouvert. La juridiction gracieuse appartient au Président de la municipalité statuant seul. Le pouvoir gracieux du Président de la municipalité se trouve limité par les textes. Il ne peut pas exonérer complètement le contribuable. Tout ce qu'il peut faire, c'est d'échelonner les paiements ou d'accorder des sursis.

Quelques règles sur le recouvrement des impôts directs et des taxes municipales se percevant sur un rôle nominatif.

Nous avons analysé aussi complètement que possible les textes relatifs aux différents impôts et taxes (1). Maintenant, il s'agit d'indiquer quelques règles sur leur recouvrement, règles prévues par les deux décrets des 13 juillet 1899 et 15 janvier 1914 (2).

1. L'article 1^{er} du décret beylical du 13 juillet 1899 s'exprime dans les termes suivants : « Le mode suivant lequel le rôle des impôts directs est établi contradictoirement avec l'imposé ; ainsi que les voies de recours et de réclamation, sont fixées par les décrets organiques de chacun de ces impôts. »

Le décret beylical de 1914 s'exprime en des termes analogues.

2. Décret beylical du 13 juillet 1899 réglant le mode de recou-

Pour les taxes municipales, le Receveur municipal adresse dans les quinze jours qui suivent la date d'exigibilité de la taxe une lettre recommandée avec avis de réception. Pour les impôts directs, il y a deux avertissements individuels pour les Européens et un avis collectif pour les indigènes. Les deux avertissements se suivent à dix jours d'intervalle : le premier est envoyé par lettre simple, le deuxième par lettre recommandée avec avis de réception.

Après ces formalités nécessaires, on poursuit. Les poursuites (1) se font au moyen d'un simple extrait du rôle par un huissier quand il s'agit de contribuables français. Il a été jugé que cet extrait du rôle avait la même force exécutoire qu'un jugement (2). Le receveur municipal poursuit les indigènes au moyen d'une contrainte administrative (3). Avant

virement des impôts directs — Zeys, Code annoté 638. — Décret beylical du 15 janvier 1914, réglementant le recouvrement des taxes municipales (*J. T.*, 1914, p. 258).

1. On ne peut poursuivre que dans les dix jours qui suivent les avis en matière des taxes municipales. Pour les impôts directs, le décret beylical de 1899 n'indique aucun délai.

2. L'article 4 du décret de 1899 le dit d'ailleurs expressément.

Il en résulte qu'une condamnation n'est pas nécessaire (*V. J. T.*, 1910, p. 531). — Justice de paix du canton de Tunis, sur 25 octobre 1909. « Attendu qu'il n'apparaît pas que pour le recouvrement des taxes locatives une condamnation soit nécessaire, attendu que l'article 34 du décret du 16 septembre 1902 dit que le recouvrement en est *poursuivi en vertu d'un simple extrait du rôle*. *La municipalité ne peut pas se constituer deux titres pour une même dette...*

3. Les porteurs de contraintes désignés par arrêtés du Premier ministre sont de nationalité française ou tunisienne.

de saisir, le porteur de contraintes ou l'huissier opère un commandement. Le contribuable peut former opposition à ce commandement (1).

Les communes ainsi que l'État ont un privilège général sur les meubles et les immeubles du débiteur (2). Une question mérite notre attention. Qu'elle est la durée de la prescription des taxes et des impôts directs ? On a attendu très longtemps avant de rédiger des textes. Dans cette incertitude, devait-on appliquer purement et simplement l'article 2277 de notre Code civil ? La Cour de cassation a tranché ce point (3). Elle a cassé un jugement qui avait appliqué la règle de l'article 2277 à la prescription des annuités de l'impôt de la caroube. Différents textes ont prévu la durée de cette prescription (4). Le Code tunisien des contrats et des obligations dans ses articles sur la prescription englobait les impôts et créances de l'État et des communes. Le décret

1. *R. A.*, 1893, p. 200. — Tunis (1^{re} ch.), 27 février 1893.

2. Il y a un rang entre les privilèges : privilège des frais de justice, privilège de l'État, privilège des communes. — *J. T.*, 1909, p. 50. — Tunis (1^{re} ch.), 2 décembre 1908. Le privilège des communes porte sur les traitements des fonctionnaires. Ces traitements rentrent dans l'appellation « meubles et objet mobiliers. »

3. Cassation (civile), 18 mars 1895 (*R. A.*, 95. 2, p. 161). — La Cour suprême se fonde sur l'article 3 de notre Code civil.

Un décret beylical du 26 avril 1864 fixait à vingt ans la prescription des taxes. Ce décret n'a jamais été exécuté.

4. V. décret beylical du 14 septembre 1903 pour les impôts directs ; décret beylical du 15 janvier 1914, pour les taxes.

beylical du 30 juin 1907 (1) a remis en vigueur les décrets pris avant 1906.

SECTION II

Le Contentieux des impôts indirects et des taxes assimilées

Nous n'analyserons pas ces impôts séparément. Pour en avoir une idée exacte, il suffit de se reporter à un projet de budget. Une taxe indirecte, celle dite des Mahsoulats était affermée. Par des mesures successives les fermages ont été supprimés. Mais la taxe n'a subi qu'une modification dans l'organisation de son mode de perception. Les impôts indirects donnant plus fréquemment lieu à des litiges sont ceux perçus en matière d'enregistrement, de mutation, etc. Le recouvrement de ces taxes est effectué au moyen de contraintes. De très nombreux décrets ont réglementé les principes à suivre en matière d'enregistrement. Il a fallu attendre 1912 pour avoir un texte unique. Au début, on distinguait entre les indigènes

1. Décret beylical du 30 juin 1907 rapportant en ce qui concerne l'État, les communes, les établissements publics et les diverses associations, collectivités ou personnes morales placées sous la tutelle où la surveillance de l'État, les dispositions du Code tunisien.

et les Européens. Certains textes (1) s'occupaient uniquement de la situation faite aux redevables indigènes. Maintenant, en matière d'enregistrement, on peut dire qu'il y a un texte d'ensemble (2). L'Ouzara est compétente pour juger les oppositions formées par les indigènes contre les contraintes (3). S'il s'agit d'Européens les tribunaux civils de première instance statuent en dernier ressort (4). *Il ne peut être formé qu'un pourvoi en cassation.* L'Ouzara, comme les tribunaux français, se prononce après l'audition du rapport d'un juge commis et après avoir pris connaissance des mémoires rédigés par les parties (5).

1. Décret du 20 mai 1899, réglant la procédure à suivre devant les juridictions tunisiennes pour le recouvrement des droits de timbre, de mutation, d'enregistrement, Z. Code annoté. 552.

V. D. B. du 15 janvier 1914 réglementant le recouvrement des taxes municipales (*J. T.* 1914, p. 258). Ce décret maintient en vigueur dans son article 7 : 1^o pour les créances et taxes se percevant sur des états de liquidations, la procédure de l'article 6 du D. B. du 28 octobre 1900. — V. D. B. du 10 juin 1911 pour le recouvrement des créances de l'État. Ce décret maintient la procédure de l'article 6 du D. B. du 28 octobre 1900.

V. article 101 du D. B. du 29 décembre 1913 sur les mines en Tunisie (*J. T.* 1914). Cet article renvoie à l'article 32, al. 2 du D. B. du 19 avril 1912. — Voir article 89 du décret de 1913.

2. Décret organique sur l'enregistrement du 19 avril 1912 (*J. T.* 1912, p. 289, article 32, al. 2).

3. V. le décret précédent, article 32, al. 3, modifiant sur un point le décret du 20 mai 1899.

4. Tunisie (1^{er} ch.) 17 juin 1908 (*J. T.* 1909 p. 205).

5. Avant décret de 1912. les décrets du 28 octobre 1900 et 20 juillet 96 s'occupaient du sort fait aux Européens. Ces décrets ne prescrivaient pas le rapport à l'audience. Le tribunal de Tunisie s'est refusé de commettre un juge sur la demande de l'administration,

SECTION III

Le Contentieux des pensions

Ce contentieux est prévu aujourd'hui par l'article 14 du décret beylical du 24 décembre 1908, ainsi conçu. « Toutes contestations dans le cas où un recours n'est pas interdit par le présent décret ou par les statuts seront déferées au tribunal français de la Régence statuant en matière administrative. »

De ce texte découlent différentes observations :

1° Le recours n'est pas permis dans tous les cas. Il n'est possible que dans les cas où le décret beylical et les statuts de la Société de prévoyance ne s'y opposent pas expressément. Cette règle s'impose aux pensionnaires éventuels. L'incorporation à la Société, en effet, entraîne l'obligation de se conformer à toutes les dispositions des statuts et à celles des règlements en assurant l'application ;

par ce motif que « les juges n'ont pas le droit d'instituer des procédures que le législateur n'a pas ordonnées ». Tunisie (1^{re} ch.) 24 mars 1909 (*J. T.* p. 267). Il en était autrement pour l'instruction des instances ayant trait à la perception des droits de mutation d'immeubles : Cass. civile, 12 mai 1909 (*D. P.* 1909, 1.485). Il a été jugé dans la même espèce que ces formalités entraînaient « la nullité du jugement qui doit contenir en lui-même la preuve de leur observation ». Voir la note sous l'arrêt expliquant le rapprochement qui existe avec la législation française en la matière.

2° Les tribunaux français sont seuls compétents. Ici, la nationalité des parties importe peu.

Cependant il faut que les demandeurs fassent partie de la Société de prévoyance, ce qui nous amène à poser les fonctionnaires jouissant de cette faveur.

L'article 3 du décret beylical nous en indique deux catégories suivant que la loi impose ou non la prévoyance. Dans la catégorie des sociétaires obligatoiresse trouvent tous les fonctionnaires et employés civils du gouvernement tunisien ou des communes de la Régence titularisés et rétribués au mois et à traitements fixes ; puis, les géomètres du service topographique et enfin les officiers de la garde beylicale.

A côté de ces privilégiés du sort se trouvent d'autres individus qui peuvent faire partie de la Société de prévoyance si le cœur leur en dit. Ils ne sont inscrits sur les registres que sur demande individuelle. Ce sont, par exemple : les fonctionnaires des habous et du collège Sadiki. Mais il faut, pour ces parias du fonctionnarisme tunisien, une autre condition essentielle qui, si elle vient à manquer, rend impossible l'agrément de l'individu intéressé. L'autorité dont il relève doit adhérer aux règlements qui régissent ou régiront les fonctionnaires de l'État au point de vue de la discipline, des congés et de la retraite. Mais, à côté de cette acceptation ou mieux cette adhésion purement morale, on joint des conditions pécuniaires. Il faut que ces autorités prennent l'engagement de

fournir la subvention que l'État donne pour ses propres agents et de verser au fonds commun une dotation proportionnelle à celle que l'État a versée pour compléter ce fonds commun.

A côté de cela il y a des incompatibilités : ainsi, l'individu détaché du cadre français et exerçant sa fonction en Tunisie ne peut pas faire partie de la Société (magistrats, armée, etc). Il en est de même de tout individu qui, non détaché du cadre français, fait partie de l'administration coloniale ou de l'administration algérienne et comme tel subit une retenue au profit des budgets de la France, de l'Algérie des colonies ou de la Caisse nationale des Retraites pour la vieillesse.

Comment alimente-t-on le fonds social ? Outre les indemnités données par l'État tunisien et les établissements publics, les membres de la Société subissent une retenue variant suivant le traitement (1).

Le droit à la retraite n'est ouvert qu'aux fonctionnaires âgés de soixante ans et ayant trente années

1.0	à 4.000 fr.	5 0/0 du montant cumulé des appoint.		
4.000	à 6.000 fr.	6 0/0	—	—
6.000	et au-dessus	7 0/0	—	—

En plus de cette retenue, on retient le 1/12^e du traitement au moment de l'accession à la Société et des augmentations ultérieures.

L'admission à la retraite confère au titulaire une pension qui est une moyenne du traitement augmentée des émoluments dont l'individu a joui pendant les trois dernières années d'exercice et sur lesquels on a opéré la retenue. La pension de retraite ne peut pas dépasser 6.000 francs.

de services effectifs, postérieurs au 12 mai 1881). Il est fait une diminution (cinquante-cinq ans d'âge) pour les individus qui ont accompli au moins quinze ans de services dans la partie active, partie ne comprenant qu'un nombre limitativement déterminé de fonctionnaires. Il y a une exception notable pour les agents ou fonctionnaires incorporés à la Société avant le 1^{er} juillet 1909. Étant agés de plus de trente ans au moment de leur entrée en service, ils sont dispensés de la condition de durée.

Il y a des cas où une retraite peut être accordée à des agents n'ayant ni l'âge requis, ni la durée de services prévue. C'est l'admission à la retraite exceptionnelle (Infirmités contractées au service, etc).

Il n'y a pas de différence entre les civils et les militaires pour l'admission à la retraite. Elle est prononcée sur la demande des intéressés, ou d'office (1) par le conseil des ministres et des chefs de service. La décision du conseil admettant un agent à la retraite d'office est *sans recours* à condition que cet agent réunisse les conditions d'âge et de durée de services.

La liquidation de la pension est opérée par le Direc-

1. En France, on fait une distinction entre les militaires et les civils. Ainsi pour les civils, la pension n'est allouée que sur demande. Il faut que le ministre « autorise le fonctionnaire à faire valoir ses droits à la retraite. »

La pension d'office n'est allouée qu'aux fonctionnaires ayant cessé de plaire aux ministres.

La pension *de droit* est accordée aux officiers, aux magistrats

teur général des finances au moyen d'un relevé des services de l'agent, relevé qui est dressé par l'agent lui-même. Le Directeur se sert encore des renseignements du chef de service compétent et des écritures de la Société. Le projet de liquidation est sanctionné par la délibération du Conseil des ministres et des chefs de service. Dans un délai de deux mois, à partir de la décision du conseil, l'individu intéressé reçoit une lettre recommandée lui notifiant cette décision. Cette dernière n'est pas exempte de réclamation. Le fonctionnaire a un délai d'un mois à partir de la réception de la lettre recommandée pour réclamer. Si le délai s'écoule sans qu'il y ait eu réclamation, le Conseil statue sur le chiffre de la pension qui est alors consacré par décret. Aucun recours, dans ce cas, ne peut avoir lieu. Il en va différemment dans le cas où l'individu a réclamé en temps utile. Il a un délai de trois mois pour agir à partir de la publication du décret visé par le Résident général au *Journal officiel*.

L'admission à la retraite confère au titulaire une rente viagère annuelle (1). Le fonctionnaire qui laisse

1. La pension est réglée pour chaque année de services civils ou militaires, ainsi :

A 1/60 du traitement moyen pour chaque année passée dans la partie sédentaire ;

A 1/50 du traitement moyen pour chaque année passée dans la partie active.

s'écouler trois années depuis le jour où il a cessé ses fonctions sans faire une demande de pension ou de secours avec les pièces justificatives exigées, encourt une déchéance. Cette déchéance devient une prescription en faveur de la Société pour le capital exigible et qui n'a pas été réclaté dans un délai de cinq ans. Les arrérages sont prescrits dans un délai de trois ans après leur échéance pour les titulaires des pensions et pour les ayants-cause du fonctionnaire qui n'auraient pas dans ce même délai (courant du jour du décès du *de cuius*), produit la justification de leurs droits.

Quels sont donc les ayants-cause d'un fonctionnaire décédé ? Ce sont les veuves et orphelins.

Les veuves (1) qui peuvent obtenir une pension

Le taux de la pension est limité par des maxima.

0 à 3.000 pension $\geq$, aux $\frac{2}{3}$ du traitement moyen.

3.001 à 4.000 maximum 2.000 francs.

4.001 et au-dessus maximum, un demi du traitement moyen.

1. La pension de la veuve est du tiers de celle du mari en général. La pension est de la moitié dans le cas où le mari a perdu la vie dans un accident spécifié (nauffrage, par. ex.). Dans aucun cas, la pension de la veuve ne peut pas être égale à 250 francs.

Les orphelins. — Ils n'ont droit qu'à un secours annuel. Ce secours est égal à la pension que la mère aurait pu obtenir. Ce secours est partagé par parts égales entre les mineurs. Dans le cas de mineurs musulmans ou israélites, le secours est servi jusqu'à l'âge de vingt et un ans (dérogation à la loi musulmane et à la loi hébraïque).

Les parts de ceux atteignant vingt et un ans accroissent celles des enfants encore mineurs et cela jusqu'à ce que le dernier ait atteint à son tour vingt et un ans.

Les enfants naturels reconnus au moment de la naissance ou au

sont : celles dont le mari était en droit d'obtenir à son décès une pension de retraite pourvu que le mariage ait été contracté deux ans au moins avant la cessation des fonctions ; celles des fonctionnaires ayant vingt-cinq ans de service et décédés en activité ; celles des fonctionnaires qui ont perdu la vie dans un cas spécifié ; ici, il suffit que le mariage ait été contracté antérieurement à l'événement.

Il peut se faire que le fonctionnaire étant musulman ait contracté plusieurs mariages (3 au plus), comme sa loi civile le lui permet. La loi de 1908 prévoit ce cas en indiquant que les pensions sont réparties par portions égales entre elles. Si une des veuves venait à mourir ou à se remarier, sa part irait grossir la part des autres. En cela, ce sont les mêmes règles appliquées aux mineurs. De ces derniers nous ne ferons qu'une observation. Le décret beylical a mis sur le même pied les filles et les fils d'un fonctionnaire musulmann (ou israélite).

Nous considérons la pension de retraite non

moins deux ans avant le décès concourent avec les enfants légitimes dans la même proportion que s'il n'y avait que des enfants légitimes.

Administration de la Société. — La Société est administrée par un conseil de 12 membres pris parmi les sociétaires en fonction et résidant à Tunis. Les $\frac{3}{4}$ des membres administrateurs sont fonctionnaires de l'État. Quand la Société comprendra 50 membres retraités on en adjoindra 4 aux membres du conseil d'administration. Le président de la Société est ordonnateur des dépenses et représente la société en justice. Le Directeur général des finances a un large pouvoir de contrôle.

comme une succession laissée par le fonctionnaire à ses enfants, mais comme un avantage légal. Le décret beylical de 1908 marque une nouvelle époque dans le droit musulman. Il met en échec les principes les plus formellement reconnus. Nous déplorons cette mesure pour l'élaboration de laquelle le parti Jeune-Tunisien a pris une grande part.

CHAPITRE IV

Le Contentieux des travaux publics, des marchés et du domaine public

PREMIÈRE SECTION. — LES TRAVAUX PUBLICS

Généralités. — En arrivant en Tunisie, la France devait inciter le gouvernement beylical et établir un programme entier de travaux publics. Les voies de communication, les chemins de fer n'existaient pas (1).

Pour la construction des nombreux travaux à entreprendre un procédé s'offrait au gouvernement

1. Quelques chiffres nous paraissent nécessaires.

Comparaison de l'outillage économique de la Tunisie en 1881 et en 1906.

	1881	1906
	—	—
Routes.....	4 km.	3.000 km.
Chemin de fer.....	210	1160 —
Ports maritimes.....	Néant	{ 4 grands ports 14 petits ports
Bâtiments des serv. publ..	Néant	300 écoles, prisons, douanes
Éclairage public.....	Néant	Tous les centres habités
Rapport de M. de Fages au Résident général.		

beylical, nous entendons l'entreprise. Depuis notre arrivée deux cahiers des charges ont été élaborés. Quels sont les rapports de l'entrepreneur et de l'administration ? Quels sont les droits et les obligations des entrepreneurs ? Quelles en sont les sanctions ? Ce sont autant de questions qu'il faut envisager.

§ 1^{er}. — *L'Entreprise des travaux publics*

L'adjudication publique est le prélude de l'entreprise. Un texte formel du cahier des charges prévoit le cas où un entrepreneur concourant à une adjudication n'est point accepté. Il n'a droit à aucune indemnité.

Cependant, il peut se faire que l'adjudication ait été irrégulière, que les règles posées n'ont pas été suivies à la lettre et cela parce qu'on voulait exclure un entrepreneur.

En France, le Conseil d'État, sans annuler l'adjudication, accorde à l'individu lésé un indemnité représentant les frais faits en travaux préparatoires, études, etc.

En Tunisie, nous n'avons trouvé aucune jurisprudence sur ce point spécial. Pour notre part, nous pensons que suivre la jurisprudence du conseil d'État serait une mesure équitable, garantissant l'individu contre l'arbitraire administratif. A partir de l'adju-

dication et dans un délai de trente jours, l'adjudicataire est libre de renoncer à l'entreprise. Il est lié irrévocablement s'il n'a pas fait son option dans le délai prévu.

Le Directeur ou le chef de service intéressé approuve l'adjudication et délivre à l'entrepreneur un certain nombre de pièces.

Dans un délai de quinze jours à partir de l'approbation de l'adjudication, l'entrepreneur doit faire savoir au Directeur général des travaux publics le lieu où il a élu domicile, sinon toutes les notifications lui sont faites au secrétariat général (1). A la réception définitive des travaux, l'entrepreneur est dispensé d'avoir ce domicile, mais il fait connaître au Directeur général son domicile sous la même sanction que précédemment.

L'entrepreneur se trouve dans l'obligation d'effectuer lui-même le travail. Cependant il peut, avec le consentement de l'administration, passer un sous-traité. Le sous-traitant en se substituant à l'entrepreneur assume envers l'administration toutes les obligations de l'adjudicataire primitif (2).

1. Tunis, 30 mai 1892, (*J. T.*, 96, p. 256).

2. Tunis, 16 janvier 1893 (*J. T.*, 97, p. 298). « L'art 48 du cahier des charges contenant les clauses et conditions générales imposées aux entrepreneurs de travaux publics est opposable au cessionnaire de l'adjudication des travaux lorsqu'en fait il est démontré que l'administration n'a accepté sa substitution qu'en déclarant formellement que l'entreprise serait achevée par lui aux

Dans le cas où l'entrepreneur passerait outre au consentement nécessaire de l'administration, cette dernière, ignorant l'état de fait existant sans sa volonté expresse, poursuivrait l'entrepreneur responsable envers elle. En plus, l'administration peut prendre une sanction punissant cette imprudence. Cette sanction consiste dans une résiliation pure et simple de l'entreprise, ou ce qui est plus onéreux pour l'entrepreneur : une nouvelle adjudication à sa folle enchère.

Pendant la durée de l'entreprise, il peut se faire que l'administration apporte quelques changements à son plan primitif des travaux. Mais il faut que l'ingénieur ait prescrit, « ordonné » ces travaux par écrit et sous sa responsabilité. Cet ordre écrit est essentiel, car l'entrepreneur ne peut être rémunéré à cause de ces changements que s'il le présente.

Si l'entrepreneur estime que ces changements dépassent les obligations du marché, il a un délai de dix jours ne suspendant pas forcément l'exécution de l'ordre reçu pour présenter ses observations motivées.

Mais l'augmentation des travaux peut être telle qu'il en résulte une différence de plus de 1/6 sur le

conditions consenties par l'adjudicataire et que le cessionnaire lui-même s'est engagé à se soumettre aux dites conditions. » Pour la définition des travaux publics. V. Tunis (1^{re} chab.) 24 avril 1893. R. A. 932 p. 412.

montant des travaux. L'entrepreneur doit alors adresser dans un délai de deux mois, à partir de la notification de l'ordre de service, une lettre au Directeur général des travaux publics. Il peut demander la résiliation de son contrat mais sans indemnité.

La même faveur est accordée à l'entrepreneur pour une diminution de plus de $1/6$. Mais ici il a le choix entre une indemnité pour son dédommagement ou la résiliation du contrat sans indemnité.

Quand les changements ont seulement pour conséquence de modifier « certaines natures de travaux », de sorte qu'il y a une différence de $1/4$ en plus ou en moins des quantités portées au détail estimatif, l'entrepreneur peut présenter en fin de compte une demande d'indemnité basée sur le préjudice subi pour les modifications apportées aux prévisions du projet.

Si, pendant le cours de l'entreprise, les prix subissent une augmentation de plus de $1/6$ comparative-ment aux estimations du projet, l'entrepreneur a droit à la résiliation de son marché « sous réserve de l'indemnité qui pourra lui être allouée en compensation de ses dépenses non entièrement amorties... (1) ».

1. Art. 33 —... L'entrepreneur a droit à la résiliation de son marché « sous réserve de l'indemnité qui pourra lui être allouée, en compensation de ses dépenses non entièrement amorties afférentes :

De même il y a résiliation, sans préjudice de l'indemnité possible, si l'administration poursuit l'ajournement des travaux *un an* avant ou après un commencement d'exécution. En cas d'un commencement d'exécution l'entrepreneur requiert la réception provisoire de la portion des travaux exécutés.

Carrières et matériaux

Le cahier des charges indique à l'entrepreneur les carrières où il doit s'approvisionner en matériaux. Mais, à la place des carrières indiquées, l'entrepreneur

1° Aux ouvrages provisoires dont les dispositions ont été agréées par l'ingénieur ;

2° A l'acquisition du matériel spécialement pour l'exécution des travaux de l'entreprise et non susceptible d'être employée d'une manière courante sur d'autres chantiers de travaux publics.

Pour le calcul de l'indemnité, les dépenses non entièrement amorties sont évaluées au prorata de l'avancement des travaux en vue desquels l'entrepreneur aura exécuté les ouvrages provisoires et acquis le matériel ». Lorsqu'il est jugé nécessaire d'exécuter des ouvrages non prévus, ou de modifier la provenance des matériaux telle qu'elle est indiquée par le devis, l'entrepreneur se conforme immédiatement aux ordres écrits qu'il reçoit et il est préparé de nouveaux prix d'après ceux du marché ou par assimilation aux ouvrages les plus analogues.

Dans le cas d'une impossibilité absolue d'assimilation on prend pour terme de comparaison, les prix courants du pays. Les nouveaux prix calculés de manière à être passibles du rabais de l'adjudication, après avoir été débattus par l'ingénieur avec l'entrepreneur, sont soumis à l'approbation du directeur général des travaux publics. En attendant la solution du litige le débet est payé provisoirement aux prix de l'ingénieur.

peut en substituer d'autres qui sont placées de telle sorte qu'il en résulte pour lui moins de frais. Mieux, il ne subit aucune réduction pour cause de diminution des frais d'extraction ou de transport, conséquence du changement de carrières.

Il peut se faire que l'État ait à sa disposition des matières neuves ou des matières provenant d'une démolition par lui ordonnée. L'ingénieur peut imposer à l'entrepreneur ces matières et ce dernier perd d'autant les frais de matériaux.

Cas de force majeure. — Mesure de faveur

On alloue à l'entrepreneur, victime d'un cas de force majeure, une indemnité. L'entrepreneur doit signaler par écrit l'événement dans un délai de dix jours. Le Directeur des travaux publics approuve ou non la proposition d'indemnité faite par ses subordonnés.

On ne vise que les cas de force majeure, donc sont écartées les indemnités « à raison de pertes, d'avaries ou de dommages occasionnés par négligence, imprévoyance, défauts de moyens ou fausses manœuvres ».

*
* * *

A mesure que les travaux avancent, l'agent chargé de la surveillance prend les attachements en pré-

sence de l'entrepreneur. Quand ces attachements sont présentés à l'entrepreneur ce dernier peut, ou faire des réserves en les signant, ou bien ne pas les signer du tout. Dans les deux cas, il formule ses observations dans un délai de dix jours. Passé ce délai de dix jours, si aucune réclamation *écrite* n'intervient, l'entrepreneur est considéré comme ayant accepté purement et simplement les attachements (1).

A la fin de chaque année, on dresse un compte divisé en deux parties : la première partie comprend les ouvrages dont le métré a pu être définitivement arrêté ; la seconde comprend les ouvrages dont la situation n'a été établie que d'une façon provisoire.

L'entrepreneur reçoit une notification administrative le priant de venir prendre connaissance des pièces afin de les signer. Si l'entrepreneur refuse d'accepter, ou signe en formulant des réserves, il doit réclamer dans un délai de trente jours, délai courant à partir de la notification. Sinon, le décompte est considéré comme accepté. Pour la deuxième partie du compte, l'acceptation de l'entrepreneur n'est que provisoire.

1. En cas de réclamation de l'entrepreneur sur les attachements « des attachements contradictoires sont pris soit sur sa demande, soit sur la demande de l'ingénieur, sans que ces circonstances préjugent, même en principe, l'admission des réclamations présentées. »

Les règles précédentes s'appliquent au décompte définitif partiel ainsi qu'au décompte général de la « campagne ». Dans ce dernier cas pourtant, le délai pour réclamer est porté à quarante jours.

*Mesures prises par l'administration
contre l'entrepreneur*

L'ingénieur peut s'apercevoir que certains vices de construction existent. Dans le cas où cette présomption se trouve établie, l'entrepreneur est obligé de démolir et de reconstruire à ses frais. Cependant, au préalable, une vérification a lieu. Cette vérification se fait en présence de l'entrepreneur. Outre les dépenses nécessitées par la reconstruction d'ouvrages dont les vices sont reconnus, l'entrepreneur supporte aussi les frais résultant de la vérification contradictoire.

L'entrepreneur peut aussi ne pas se conformer au devis d'une façon continue. Un arrêté du Directeur général des travaux publics ou du chef de service intéressé le met en demeure de se conformer aux ordres de service. L'arrêté détermine un délai nécessaire pour opérer un changement d'attitude de l'entrepreneur. Ce délai, cependant, ne peut être inférieur à six jours.

Si l'entrepreneur persiste dans sa première voie,

l'adminisiration intéressée agit efficacement. Différentes mesures de coercition s'offrent à elle. C'est d'abord l'établissement d'une régie aux frais de l'entrepreneur. Dans ce cas, l'entrepreneur se contente de suivre les opérations en veillant le mieux qu'il le peut à ses intérêts sans pourtant entraver l'exécution des ordres de l'ingénieur. Cette sanction étant par sa nature essentiellement discrétionnaire peut être relevée si l'entrepreneur a fait amende honorable. Dans les cas de régie, les excédents de dépenses en résultant sont prélevés sur les sommes dues à l'entrepreneur. Si ces sommes sont insuffisantes relativement aux dépenses faites, on poursuit l'entrepreneur. Au contraire, si par la régie certains bénéfices se réalisent, ce qui d'ailleurs arrivera rarement, l'administration seule en profite.

L'entrepreneur est atteint par ce moyen dans ce qu'il a de plus cher, nous voulons dire ses intérêts et mieux ses intérêts pécuniaires.

Une sanction définitive peut être prise. L'administration qui n'est pas obéie prononce la résiliation pure et simple du marché.

Nous avons vu précédemment un grand nombre de délais accordés à l'entrepreneur pour réclamer, ce sont essentiellement des délais de déchéance empêchant l'entrepreneur de faire valoir ses droits en justice.

A côté de ces délais il en existe d'autres généraux

qui s'imposent à l'entrepreneur d'une façon aussi efficace.

Dans tous les cas de contestations entre l'entrepreneur et l'ingénieur, celui-là doit, avant d'agir en justice, adresser un mémoire au Directeur général des travaux publics ou au chef de service intéressé. Il ne peut agir en justice que dans un délai de trois mois après la délivrance du mémoire exposant ses griefs. Dans le cas où le mémoire a été adressé à un chef de service et que ce dernier a conservé un silence complet, l'entrepreneur peut, avant la fin des trois mois, adresser le même mémoire au Directeur général des travaux publics. Un nouveau délai de trois mois est accordé à ce directeur pour donner à la demande formulée la suite qu'il lui plaira. Ces deux recours apparaissent comme deux recours gracieux hiérarchiques nécessaires pour former l'action en justice. Devant les tribunaux (1) l'entrepreneur ne peut invoquer que les griefs formulés dans son ou ses mémoires. Le délai pour agir en justice est porté à six mois à partir de la délivrance du mémoire au Direc-

1. Ce texte emploie le mot de « juridiction administrative ». Cette expression est impropre puisqu'en Tunisie il n'y a pas de tribunaux administratifs distincts des tribunaux ordinaires. Cependant dans le cas où l'entrepreneur est un indigène, la juridiction compétente est l'Ouzara en matière de contentieux administratif. C'est la juridiction de droit commun. Les tribunaux régionaux n'ont qu'une compétence d'attribution. C'est dans ce sens qu'il faut prendre l'expression « juridiction administrative. »

teur général de travaux publics quand il s'agit de contestations portant sur le décompte général et définitif de l'entreprise (1).

Les opérations de travaux publics donnent lieu à

1. Tunis (1^{re} ch.), 27 janvier 1909 (*J. T.* 1909, à sa date). Un entrepreneur de travaux publics assigna le Directeur général des travaux publics en paiement de certaines sommes pour l'inexécution de l'entreprise d'un lot de chemins de fer. L'administration opposa deux fins de non-recevoir :

1^o Quelques chefs de réclamation avaient fait l'objet d'un mémoire et l'entrepreneur n'avait pas agi dans les délais voulus ;

2^o Dans un mémoire, le demandeur avait élevé une réclamation « pour pertes subies par suite de changement de carrière en cours d'exécution ». Or, sa réclamation au tribunal n'est pas la même que celle présentée dans son mémoire.

Le tribunal statua ainsi pour la première fin de non-recevoir : « Le demandeur ne se contentant pas des réponses qui lui avaient été faites, adressa un deuxième mémoire... que certainement à ce moment le directeur aurait pu refuser de recevoir cette pièce et d'y faire une réponse quelconque laissant ainsi à l'impétrant la faculté de s'adresser à justice dans le délai qui lui était imparti ; mais, que le directeur n'agit point ainsi : qu'il jugea à propos de soumettre à un nouvel examen les argumentations qui lui étaient proposées par l'entrepreneur et qu'il y répondit par une décision motivée du... — que c'est à partir de cette deuxième décision que le délai de forclusion a couru — Attendu, en effet, que cette forclusion se base sur une présomption d'adhésions à la décision rendue sur la réclamation. Mais, qu'une telle présomption ne peut exister quand celui qui décide à consentir à un nouvel examen de la réclamation, que cette mesure équivaut, au point de vue de l'application de l'article 49, à un *retrait conditionnel* de la première décision et à la promesse d'en rendre une seconde ; qu'il est évident que le délai de forclusion ne saurait courir pendant le cours du second examen, parce que le réclamant ne pouvait sans inconvenance et raisonnablement recourir à justice contre une décision que l'administration elle-même ne considérait pas comme définitive.

certains dommages aux propriétés des particuliers. Ces dommages résultent de l'occupation des propriétés privées ou du fait des opérations destinées à faciliter l'étude des projets de travaux. Ce sont les dommages se rapportant aux occupations temporaires et aux opérations préparatoires.

§ 2. — LES DOMMAGES CAUSÉS AUX PARTICULIERS
PAR LES OCCUPATIONS TEMPORAIRES AUX PROPRIÉTÉS
PRIVÉES ET PAR LES OPÉRATIONS PRÉPARATOIRES
A DES TRAVAUX PUBLICS.

A) *Opérations préparatoires à des travaux publics.*
— Cette matière est réglée par le décret beylical du 21 mars 1833. On ne peut exécuter des mesurages, nivellements, sondages., etc, sans un arrêté motivé du Directeur général des travaux publics. Cet arrêté indique les individus chargés de ces travaux préparatoires et les endroits où ils doivent être faits. Ce texte prévoit une certaine publicité à donner à ces arrêtés par le juge de paix et le caïd de la circonscription. Les individus légalement porteurs de ces arrêtés procèdent aux travaux. Ces travaux causant aux individus certains dommages inévitables, il s'agit de savoir qu'elle est la procédure employée pour rémunérer les individus lésés.

L'agent chargé des travaux rédige un procès-

verbal constatant le dommage causé. Le Directeur général des travaux publics, sur le vu de ce procès-verbal, fixe une indemnité. Le particulier peut y souscrire ou non. S'il estime que le dédommagement pécuniaire n'est pas suffisant, il s'adresse au tribunal compétent suivant sa nationalité.

b) Occupation temporaire (1).

Les travaux ont commencé. Il sont en cours d'exécution. L'entrepreneur (ou l'administration) se sert du terrain d'autrui. Il y dépose ses matériaux. Il résulte pour le particulier un certain préjudice. Le décret du 20 août 1888 s'occupe de ce point. Avant la prise de possession du terrain par l'entrepreneur ou l'administration, il doit y avoir nécessairement une expertise. Il en est de même à la fin des travaux. De ces deux expertises comparées on décide l'indemnité due. Le propriétaire est déchu de toute action en indemnité dans un délai de deux ans à compter de la cessation de l'occupation. On aboutit dans les deux cas à une expropriation indirecte plus commode pour l'administration mais présentant une faible garantie pour l'individu qui en est victime. Dans les cas où l'occupation doit être définitive on procède à

1. Trib. de Sousse, 17 mai 1900 (*J. T.*, 1901, p. 342). L'administration des travaux publics ne doit une indemnité que si l'occupation temporaire a occasionné un préjudice au propriétaire du terrain. Il n'y aurait pas préjudice dans le cas où l'administration remettrait en bon état le terrain précédemment occupé.

l'expropriation du terrain pour cause d'utilité publique. Qu'elles sont en cette matière les règles jurisprudentielles à notre sujet ?

§ 3. — APPRÉCIATION DES ACTES PROVOQUANT L'EX-
PROPRIATION POUR CAUSE D'UTILITÉ PUBLIQUE (1)
PAR LE TRIBUNAL. — LA SANCTION.

L'expropriation pour cause d'utilité publique est un acte de puissance publique par sa nature même. Le contentieux administratif devrait comprendre toutes les actions se rapportant à l'expropriation. On a dit pourtant que les tribunaux judiciaires étaient les gardiens de la propriété privée. C'est sur ce fondement qu'on a donné à la justice ordinaire le contentieux de l'expropriation. Pour nous, si cela se conçoit aisément dans un pays connaissant deux espèces de justice, il n'en est plus de même dans un pays où une seule justice existe ayant dans sa compétence les deux contentieux. On pourrait dire, cependant, que la procédure employée doit être différente. Pour les questions de propriété, il faut plus de garanties, toutes les garanties nécessaires. Mais, en Tunisie, nous pensons que la procédure en matière administrative offre autant de garanties que la procédure en matière

1. V. Communaux. *Des expropriations pour cause d'utilité publique en Tunisie.*

judiciaire. Nous ne verrions aucun inconvénient à ce qu'on l'emploie en la matière. Le tribunal de Tunis a jugé au contraire que la fixation de l'indemnité en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique ne rentre pas dans le contentieux administratif (1).

Cependant c'est sur l'article 1^{er} du décret beylical de 1888 que le tribunal se fonde pour accorder des dommages-intérêts à un individu lésé par un décret illégal d'expropriation pour cause d'utilité publique (2).

SECTION II

Contentieux des marchés autres que ceux des travaux publics

Généralités. — L'article 1^{er} du décret beylical du 27 novembre 1888 nous dit que « sont soumises aux juridictions civiles... toutes les instances tendant à faire déclarer l'administration débitrice, soit à raison de l'inexécution des marchés conclus par elle... » Il résulte de ce texte que tous les marchés conclus par l'État sont de la compétence des tribunaux civils statuant administrativement. Aucune distinction n'est apportée par l'article 1^{er}.

1. Tunis, 27 février 1907 (*J. T.* 1907, p. 240).

2. Tunis, 21 décembre 1891 (*J. T.* 1893, p. 199).

Cependant la jurisprudence des tribunaux tunisiens ou de la Cour de cassation a donné une autre solution. Ces tribunaux et la Haute Cour ont établi un départ entre ces marchés. Il faut entendre le mot *marché* dans le sens qu'on lui donne dans le langage administratif. Les actes ou mieux les contrats conclus par l'État en tant que puissance publique seraient seuls de la compétence des tribunaux ordinaires statuant administrativement ; seuls, ils bénéficieraient des règles spéciales de procédure prévues par le décret beylical de 1888.

M. Ballot-Beaupré, dans un rapport (1) célèbre, à propos d'une affaire, que nous retrouverons plus loin, citait quelques-uns de ces actes. C'étaient les contrats de travaux publics, de fournitures, d'emprunts.

Or, des trois contrats cités, il y en a deux qui ne sont de la compétence des tribunaux administratifs que par exception. Il a fallu, en France comme en Tunisie, des textes spéciaux pour les soustraire du contentieux ordinaire.

Pourtant ce rapport marque une date. Il a fixé la jurisprudence. Le tribunal persiste dans cette voie. Nous allons maintenant analyser une espèce particulière récente, où cette matière de voir est affirmée.

1. Rapport de M. Ballot-Beaupré à propos de deux arrêts rendus par la chambre des requêtes, le 14 janvier 1896.

Tunis (1^{re} ch.) 21 avril 1909, *J. T.* 1910, p. 84). Un individu avait donné à bail au Directeur de l'enseignement public un immeuble. Le mokhadem(1) des neveux du bailleur s'opposa à tout paiement du locataire à ce dernier. L'administration ayant obéi à cette défense, le bailleur l'assigna. Le tribunal en tant que statuant administrativement se déclara incompétent pour les motifs suivants : « Attendu que les faits sur lesquels est basée la présente demande c'est-à-dire la passation d'un bail ne saurait rentrer que dans la première des trois catégories de faits juridiques prévus par le législateur comme donnant ouverture à la compétence administrative ; qu'en effet, il ne s'agit ni de l'exécution d'un travail, ni d'un acte de la puissance publique accompli par la gestion des intérêts publics ; qu'il s'agit d'un marché, mais que les marchés que le législateur a en vue dans le texte précité sont uniquement les marchés passés par l'État pour la fourniture des services publics ; qu'on ne saurait y faire entrer le bail d'une maison quand bien même cette maison aurait été louée pour y installer une école ; qu'il ne faut pas oublier que le droit commun est la règle générale et que cette exception doit être interprétée dans un sens restrictif, que c'est ce qu'a déjà fait la jurisprudence en la matière ; *qu'il échet de persister dans une jurisprudence que rien n'est venu ébranler... »*

1. Tuteur.

Nous n'essaierons pas de détruire cette jurisprudence. Mais, il nous est permis de jeter nos yeux sur la jurisprudence du Conseil d'État en la matière. Il s'est produit une extension au détriment des tribunaux judiciaires. L'aboutissant de cette évolution est l'arrêt Thérond. On entend désormais comme de la compétence du Conseil d'État tout contrat fait en vue d'assurer le fonctionnement d'un service public.

Il ne reste plus aux tribunaux judiciaires que les actes se rapportant à la gestion du domaine privé. Peut-être qu'un jour on englobera dans le contentieux administratif ces actes. Ne contribuent-ils pas, en effet, à assurer le fonctionnement des services publics au moins indirectement ?

C'est cette extension que nous voudrions voir réaliser en Tunisie. L'individu n'y trouverait que des avantages. Le décret de 1888 dispense d'un défenseur le plaideur agissant en matière administrative. Il peut présenter sa défense, expliquer sa cause. Mieux, quand il se fait assister par un postulant, le tribunal refuse la distraction des dépens au profit du gagnant. Nous avons vu cela précédemment. C'est un avantage et ce n'est pas le moins important parmi bien d'autres. Cette règle serait alors étendue au contentieux de tous les contrats passés par l'administration.

Il est vrai que les tribunaux tunisiens (1) se sont

1. Tunis (1^{re} ch.) 21 avril 1909. (*J. T.*, 1910, p. 84). « Qu'il

faits les gardiens des droits appartenant aux défenseurs tunisiens.

Il s'agit maintenant d'étudier les différents marchés entrant dans le contentieux administratif.

§ 1^{er}. — *La concession* (1).

Nous trouvons en Tunisie de nombreux contrats de concession. Ce sont les concessions des mines, concession de tramways ; c'est l'abandon par l'État tunisien au profit d'une compagnie de la perception des droits d'entrepôt dans les ports tunisiens de Sousse, Sfax, Bizerte ; ce sont, dans certaines communes, les concessions pour l'abonnement de l'eau et du gaz, etc. En France même, le procédé de la concession est usité. On ne l'emploie que pour le fonctionnement des services ayant un caractère économique. Mais, dans les personnes morales intérieures, les communes, par exemple, le procédé de la concession est employé pour le recouvrement d'un impôt : l'octroi. En Tunisie, il n'y a que quelques années, les mahsoulats, aujourd'hui supprimés, étaient perçus

échet de persister dans une jurisprudence que rien n'est venu ébranler et qui est de nature à assurer le respect des règles de la postulation ; attendu qu'il est constant que la demande a été faite sans la constitution d'un défenseur ; bien que cela fut obligatoire en la matière ; que l'assignation est donc nulle. »

1. Rapport de M. de Fages au Résident général (1906), p. 15.

par des fermiers. Une décision judiciaire (1) a regardé le fermage des impôts comme le résultat d'une organisation administrative insuffisante. Elle donne du fermage la définition suivante : « Le fermage des impôts constitue *un contrat* par lequel un gouvernement n'ayant pas une organisation administrative suffisante pour assurer la rentrée régulière des ressources de l'État, charge de ce soin un particulier moyennant un forfait. »

L'acte de concession est-il un contrat pur et simple, soumis par conséquent aux règles du droit privé ? Est-ce que l'État peut s'engager pendant la durée de la concession à ne pas porter atteinte à ce contrat en y introduisant des charges que les parties n'avaient pas pu prévoir, mais que l'intérêt général réclame ? Est-ce que l'État est obligé d'attendre la fin de la concession pour placer le service précédemment géré par le particulier en régie ? (2)

Ce sont autant de questions qu'il faut résoudre. Nous pensons que l'acte de concession comprend deux parties distinctes. Il y a une partie légale, réglementaire. L'État en traitant n'a pas pu aliéner son pouvoir réglementaire. Il peut imposer au con-

1. Tunis, 25 janvier 1894 (*J. T.*, 94. p. 126).

2. Rolland, *Du droit du législateur de compléter ou d'interpréter les dispositions d'un acte de concession de travaux publics* (*R. D. P.* 1909, p. 509 et suiv. 1910, p. 116 et suiv. ; p. 274 et suiv. p. 508 et suiv.).

cessionnaire les charges les plus lourdes, il peut même supprimer la concession.

A côté de ce pouvoir impersonnel de l'État et lui faisant contre-partie se trouve une obligation découlant du contrat. L'individu se trouvant lésé par la mesure prise par l'État ne peut obtenir qu'une indemnité le dédommageant du préjudice subi.

Ces considérations n'ont pas été appliquées dans une espèce particulière (Tunis, 1^{re} ch., 5 décembre 1892, *R. A.* 93, p. 68).

Deux individus adjudicataires de l'impôt dit des Mahsoulats étaient assignés par l'administration des finances en paiement d'une certaine somme représentant le prix du fermage. Les défendeurs ne contestaient ni l'existence, ni le chiffre de la dette mais prétendaient avoir subi un préjudice de la part de l'administration. Ils fondaient leur droit à indemnité sur deux causes distinctes :

1^o) Lors de la conclusion du contrat (1), le juge de

1. C'est une question originale que celle de savoir si l'État est responsable envers les particuliers pour le préjudice résultant d'une variation de jurisprudence. Le tribunal de Tunis d'une façon judiciaire a répondu négativement « Mais si cette jurisprudence est erronée il leur (défendeur) appartient d'en poursuivre la réformation par les voies légales ; que si, au contraire, elle est exacte et conforme à la loi, ils ne sauraient fonder un droit sur des pratiques irrégulières et abusives auxquelles on aurait eu raison de mettre fin. L'administration ne peut pas être déclarée responsable de cette circonstance à laquelle elle est complètement étrangère. » (Espèce citée.)

paix de Souk el Arba autorisait la perception de l'impôt en dehors du contrat et chez les vendeurs ruraux. Pendant le cours de la concession le juge de paix changea sa jurisprudence.

2° Puis, un décret beylical du 17 mai 1892, pris pendant le fermage, a supprimé *les droits de porte* perçus sur les céréales à leur introduction dans la ville de Tunis. En outre, ce décret assurait à la place de Tunis certains avantages amenant la suppression presque complète du marché de Souk el Arba. C'était une transformation apportée au contrat, transformation opérée par la seule volonté de l'État tunisien. Le tribunal de Tunis jugea que les plaignants n'avaient droit qu'à une indemnité dans un attendu ainsi conçu : « Sans doute, aux termes de l'article 15 du cahier des charges, le preneur prend à sa charge tous les cas fortuits et qu'il ne peut jamais réclamer aucune indemnité pour le préjudice qui pouvait résulter pour lui de toute mesure administrative ordonnée par suite d'une nécessité d'intérêt public. Mais la mesure dont il s'agit ne constitue pas évidemment un cas fortuit ; qu'elle a été certainement inspirée à l'administration par des motifs d'intérêt public ; mais qu'il n'est pas prouvé qu'elle fût nécessaire et qu'elle ne pût pas être ajournée jusqu'à la fin du fermage. »

L'administration s'était expressément réservée dans le cahier des charges le droit de prendre toute mesure administrative qu'une nécessité d'intérêt

public paraîtrait ordonner. L'individu souffrant un préjudice de ce fait n'avait le droit de réclamer aucune indemnité.

L'administration était maîtresse de savoir si, à telle époque, telle mesure semblait utile ou non. Elle était maîtresse de l'heure et de l'opportunité de la mesure (1). De ce chef, elle n'avait aucune preuve à faire, aussi, dans ce cas, c'est à tort que le tribunal a accordé une indemnité.

Le tribunal employait dans un attendu [des expressions vicieuses en comparant le contrat de concession à un bail. « En prenant cette mesure, disait-il, l'administration des finances a violé à l'égard de ses fermiers l'obligation de garantie qui, dans tout contrat de bail, incombe aux bailleurs au profit du preneur. »

Pour nous, loin de voir une violation de l'obligation de garantie, nous ne voyons, au contraire, qu'une application stricte des principes juridiques et du contrat liant les parties en cause par l'administration des finances tunisiennes.

En résumé, l'acte de concession n'est qu'un procédé de gérer un service public. L'administration a toujours le droit d'intervenir pour voir de quelle façon le concessionnaire administre le service. Elle peut s'oppo-

1. Tunis, 2 février 88 (*J. T.*, 94, p. 91.) « Le fermier n'est pas un concessionnaire de l'impôt dont la perception appartient à la puissance publique et qui est de sa nature inaliénable. »

ser aux perceptions irrégulières, par exemple, et de ce chef, elle n'encourt pas des dommages-intérêts (1).

§ 2. — *L'Emprunt*

Dans la loi italienne de 1865 on réservait au Conseil d'État le contentieux des emprunts. C'est par application de cette loi qu'on a fait le décret de 1888. On comprenait sous le nom de marché, les emprunts. Ne sont-ils pas, en effet, des marchés financiers ?

Par nature même, l'emprunt fait par un État est un acte de puissance publique. L'État ne peut pas en empruntant suivre les règles imposées aux particuliers. De sorte que les contestations relatives aux emprunts d'État font nécessairement partie du contentieux administratif. Cela a été admis dans le rapport de M. Ballot-Beaupré concernant deux pourvois (2). Il s'agissait dans une des deux espèces des opérations consistant en escompte de bons du Trésor (teskérés) et un achat de récoltes à livrer. L'assignation et le rapporteur concluaient à l'inexécution d'un

1. Alger (1^{er} ch.), 2 décembre 1901 (*J. T.* 1903, p. 230.) — V. Trib. de Tunis (1^{er} ch., 22 juillet 1895 (*R. A.* 1895, p. 340.) — Sousse, 4 juillet 1901 (*J. T.* 1903 p. 264). — Sousse, 9 mars 1900, (*J. T.* 1903, p. 135). — Sousse, 28 juin 1899 (*J. T.* 1899, p. 135). — Tunis, 9 mai 1898 (*J. T.* 1869, p. 365.)

2. Cassation (ch. des Requêtes), 14 janvier 96 (D. 96.1.174). — V. Tunis (1^{re} ch.), 13 décembre 1899. (*J. T.* 1900, p. 144).

marché passé avec le gouvernement tunisien. « Ce n'est pas avec le Bey, personne privée ou propriétaire d'un domaine privé que X... a traité, mais avec le gouvernement tunisien, qui, ayant besoin d'argent s'était fait escompter par eux des bons du Trésor »...

SECTION III

Le Domaine public

Avant le décret beylical de 1885 aucun texte ne réglementait le domaine public en Tunisie. Les tribunaux français s'appuyaient sur des conjectures pour solutionner les litiges pouvant s'élever sur cette question.

On pouvait se demander si les lois françaises concernant le domaine public s'appliquaient en Tunisie faute de textes. La jurisprudence s'est toujours opposée à une telle extension. Elle le fit en particulier dans une espèce (Tunis, 6 mai, 1885, *R. A.* 1885, p. 282). Il s'agissait d'un litige à propos des eaux affectées aux services publics et à l'alimentation des fontaines publiques d'une ville. Le tribunal de Tunis refusa d'appliquer la loi française qui considérerait les eaux comme entrant dans le domaine public. En en faisant l'application, ce serait contraire aux principes du droit international public. Voici l'attendu qui nous

intéresse : « Attendu que si les eaux affectées aux services publics et à l'alimentation des fontaines publiques d'une ville font, en France, partie du domaine public, cette règle ne saurait être admise en Tunisie puisqu'aucune loi ou décret ne constitue ni en réglemente dans ce pays le domaine public ; attendu qu'en présence de la séparation des souverainetés (l'État tunisien étant un pays protégé et non annexé), ce serait violer les principes les plus élémentaires du droit international public que de vouloir faire application, en Tunisie, de la loi française réglementant les conditions du domaine public, alors que cette loi n'a jamais été déclarée applicable en Tunisie par un décret quelconque du souverain régulièrement sanctionné par le gouvernement français. »

En l'absence d'un texte formel on était obligé de s'en tenir aux coutumes locales (1). Ces coutumes d'ailleurs étaient fortement imprégnées de droit Romain. En général, c'était dans ce dernier droit, que les juges allaient puiser les principes nécessaires à la solution des litiges. En 1883, on mit un terme à ces errements. Le Bey, par un décret du 24 septembre 1885, posa des règles précises sur le domaine public. Ces règles indiquent la composition du domaine, les actions réservées aux tiers pour faire valoir leurs droits lésés.

1. « Il faudrait rechercher d'après les coutumes locales... » (espèce citée).

Un autre décret du 2 septembre 1886 venait parachever l'œuvre accomplie. La France avait besoin d'un domaine particulier pour l'accomplissement de sa mission dans sa Régence. Ce dernier décret fixait les biens donnés à la France et le mode de délimitations à employer.

§ 1^{er}. — *Le Décret du 24 septembre 1885.* — Quelle est la composition du domaine public ? Quelles sont les règles à employer pour la délimitation de ce domaine ? Quelles sont les actions réservées aux tiers dont les droits sont lésés par une délimitation abusive ?

Ce sont autant de questions résolues dans les articles du décret de 1885.

A) *Organisation et composition du domaine public.* — Il comprend les routes, rues, chemins de fer, tramways, les cours d'eau de toutes sortes, les rades et ports, les sebkhas, les sources, les aqueducs, les canaux. etc (1).

1. Art. 1^{er}. — Le domaine public comprend :

Le rivage de la mer et les lacs jusqu'à la limite des plus hautes eaux ;

Les rades et ports et leurs dépendances ;

Les Sebkhas ;

Les phares, balises et en général tous les ouvrages destinés à l'éclairage et au balisage des côtes ;

Les cours d'eau de toutes sortes et les terrains compris dans leurs francs-bords ;

Les terrains et ouvrages servant à l'exploitation des passages d'eau et les bacs destinés aux services publics ;

Les sources de toute nature ;

L'article 1^{er} du décret n'a pas la prétention de donner une liste complète de toutes les parties du territoire formant le domaine public. Il nous donne une définition générale servant de critérium. Font partie du domaine public « toutes les parties du territoire et tous les ouvrages qui ne sont pas susceptibles de propriété privée. »

En France, une controverse existe sur le critérium de la domanialité publique. Une opinion juridique a pris comme critérium la définition précédemment donnée. Cette opinion est tirée de l'interprétation de l'article 538 du Code civil. Nous nous contenterons de poser la controverse sans nous occuper de la résoudre. Nous suivons en cette matière M. Berthélemy qui a tranché d'une façon admirable la controverse (1).

Une différence existe avec le domaine public en France. En Tunisie tous les cours d'eau font partie du domaine public. La distinction entre les cours d'eau navigables et flottables faite en France n'existe

Les aqueducs, puits, abreuvoirs à l'usage du public et dépendances ;

Les canaux de navigation et d'irrigation ou de dessèchement exécutés dans un but d'utilité publique, les terrains qui sont compris dans leurs francs-bords et les autres dépendances de ces canaux ;

Les routes, rues, chemins de fer, tramways publics et leurs dépendances.

1. Berthélemy. — *Traité él. de droit admis*, p. 397 et suiv., 1910.

pas en Tunisie (Tunis, 12 juin 1896, *J. T.*, 96., p. 436). Une difficulté avait surgi. Le décret ne définissait pas ce qu'on devait entendre par « franc-bord ». Sur ce point le tribunal de Tunis, si réfractaire à l'application de la législation française en bloc s'en inspira cependant quand il s'agit pour elle de définir l'expression sur laquelle un doute planait. Il en donna un prétexte. C'est parce que le décret avait été rédigé par des Français qu'on devait considérer l'expression comme employée dans son sens français. « Le décret beylical sur le domaine public étant l'œuvre de jurisconsultes français, l'expression franc-bord y a le sens admis dans la législation française et doit, par suite, s'entendre d'une bande de terrain située le long d'un cours d'eau et qui sert pour en permettre la surveillance, l'entretien et le curage (1) ».

Le Décret consacre le principe d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité du domaine public. Ce principe, qui est reproduit dans toutes les législations, allait de soi (cependant Alger, 20 juin 1899, *J. T.* 1899, p. 546).

1. Tunis, 17 mai 1897, *J. T.*, 1896, p. 366. — Alger, 16 mai 1898, *J. T.*, 1899, p. 140. — Toutes les eaux font partie du domaine public. Il est de même des eaux folles ou sauvages. Cependant on en excepte les eaux de pluie séjournant sur le sol pendant un temps variable mais appelées à s'évaporer à un moment incertain. A propos des eaux, il y a une jurisprudence très fournie. — (Tunis, 6 mai 1885, *J. T.*, 1894, p. 524. — Cass. Requêtes, 20 juin 1898, *J. T.*, 1898, p. 441 (à propos des sources). Tunis, 13 juin 1889, *J. T.*, 1890, p. 274.

La composition du domaine public étant fixée il s'agissait de le délimiter.

B. *Délimitation du domaine public.*

C'est le décret du 26 septembre 1887 qui vint poser les règles à suivre en la matière. Ce décret n'est en quelque sorte que l'application du décret de 1885.

Nous ferons une étude assez détaillée des règles servant de guide à la délimitation du domaine. Le tribunal possède le droit d'examiner si toutes les formalités imposées ont été remplies. Cette appréciation ou mieux cette constatation du tribunal n'est pas un pur jeu (1). L'application de l'article 5 du décret beylical de 1885 n'a lieu que si l'administration s'est

1. Alger (1^{re} ch.), 20 juin 1899, *J. T.*, 1899, p. 546. — Tunis, (1^{re} chb.), 12 décembre 1892, *J. T.*, 1897, p. 28. Les présidents des municipalités ont le droit de délivrer des autorisations de bâtir, de donner des alignements, etc. Les présidents ont le droit d'autoriser au dessus de la voie publique des constructions en encorbellements, voûtes..., etc. Ce droit ne leur appartient que pour la ville arabe et les faubourgs. Cela résulte de l'art 79 du règlement de voirie de la ville de Tunis approuvé par décret du 24 novembre 1889. Un arrêté du président de la municipalité autorisant la construction d'une voûte au-dessus de la voie publique dans la ville européenne est irrégulier. A propos du décret de 1885, le tribunal a donné l'attendu suivant. « Attendu que c'est en vain qu'on invoquerait l'article 4 du décret beylical du 24 septembre 1885, aux termes duquel les actes d'administration du domaine public ne peuvent se résoudre en dommages-intérêts lorsqu'ils lèsent les droits des tiers. *Cette règle ne peut recevoir d'application que pour les actes donnés par l'autorité compétente dans la limite des pouvoirs qui lui sont confiés par la loi.* »

conformée aux procédés de délimitation prescrits par le décret de 1887.

Quels sont donc ces procédés ?

Le point de départ de toute cette procédure est un arrêté du Directeur général des travaux publics prescrivant cette délimitation. Une commission spéciale se charge de procéder aux opérations préparatoires. Après des visites sur les lieux, après avoir reçu les observations des riverains et de toute personne apte à fournir des renseignements nécessaires, elle effectue une délimitation provisoire. Une affiche dans les marchés et dans l'auditoire du juge de paix fait connaître aux individus la date du commencement des travaux de la commission. *Le journal officiel tunisien* contient le même avis au moins dix jours avant la date fixée.

Le plan de la délimitation provisoire accompagné d'un procès-verbal est à la disposition des intéressés pendant un délai de 10 jours. Le commencement de l'enquête est connu du public par des affiches et un avis au *Journal officiel*. Au bout du délai fixé la commission examine les observations faites et leur donne suite si elle le juge à propos.

L'enquête terminée, un décret beylical intervient et rend la délimitation définitive. Mais, les tiers ont pu subir un préjudice par le fait du décret de délimitation. Ils ne sont pas dépourvus d'action. Ils

peuvent s'adresser suivant leur nationalité aux tribunaux français ou aux tribunaux tunisiens.

C) *Actions réservées aux tiers dont les droits ont été lésés par une délimitation abusive.* — Les tiers ont le choix, nous verrons comment, entre la revendication du bien compris arbitrairement dans le décret de délimitation ou une action en dommages-intérêts.

Le décret de 1885 réserve les droits des tiers. Mais ces droits sont limités quant aux biens sur lesquels ils portent. L'art. 2 s'exprime ainsi : « Néanmoins sont maintenus et reconnus tels qu'ils existent les droits privés de propriété, d'usufruit ou d'usage légalement acquis sur les cours d'eau, les sources, abreuvoirs, puits antérieurement à la promulgation du présent décret » (1) .

1. Les tribunaux judiciaires sont seuls compétents. Dans maintes décisions, ils ont appliqué l'art 2 du décret de 1885. (Tunis, 13 juin, 1889, *J. T.*, p. 274 : le D. B. a maintenu les droits de propriété, usufruit, usage antérieurement acquis au décret. « Dans ces conditions, les riverains qui ne produisent pas un titre antérieur à ce décret et leur attribuant la propriété des eaux constatées, doivent mettre en cause l'État, administrateur du domaine public, dans tous les litiges relatifs aux règlements des eaux d'une rivière ou cours d'eau quelconque.

(Tunis, 19 février, 1894, *J. T.*, 1894, p. 240). Un particulier ayant un droit de propriété reconnu par le tribunal sur une partie des francs-bords d'un oued, peut en être dépossédé par un décret d'expropriation pour cause d'utilité publique. (Cass., Requêtes, 20 juin 1898, *J. T.*, 1898, p. 441). — Sousse, 5 juin 1902, *J. T.*, 1903, p. 384). — La détermination des francs-bords d'un cours d'eau appartient exclusivement à l'autorité publique compétente ; leur largeur et leur assiette dépendent de la nature et de la conforma-

Quand les tiers subissent un préjudice pour la délimitation des autres parties du domaine public, qu'on peut appeler *naturel* (1), une action en dommages-intérêts leur est ouverte. L'article 4 du décret de 1885 prévoit formellement cette action. « Les actes d'administration du domaine public ne pourront, lorsqu'ils lèsent les intérêts des tiers, se résoudre qu'en dommages-intérêts. » Nous entrons dans le contentieux administratif en vertu de l'article 1^{er} du décret du 27 novembre 1888 dont l'article 4 du décret de 1885 n'est qu'une application (2).

tion des rives, ainsi que des régimes des cours d'eau et de leur évolution. Lors donc qu'il a été procédé à la délimitation d'un cours d'eau et de ses dépendances, conformément au D. B. du 24 septembre 1885 et suivant la procédure organisée par le D. B. du 26 septembre 1887, l'autorité judiciaire ne peut déclarer qu'un territoire compris dans la délimitation ne faisait pas partie en réalité des francs-bords. Peuvent élever des prétentions sur les terrains compris dans la délimitation des cours d'eau, uniquement les personnes qui justifient que, antérieurement à la promulgation du décret du 24 septembre 1885, elles avaient acquis légalement sur les terrains ultérieurement délimités un des droits fixés par l'art. 2. Il n'y a pas une preuve suffisante quand un titre se borne à indiquer comme limite N. la « rivière » et qu'il n'y a aucun signe de possession ultérieure. »

1. On peut citer comme exemple la mer, les sebkas (lacs salés) (Tunis, 18 février 1888, *J. T.*, 1895 p. 535). — Le rivage de la mer ne peut être l'objet ni de propriété, ni de possession de la part des particuliers.

2. Tunis, 18 février 1888, espèce déjà citée. — Tunis, 18 juin 1894. *J. T.*, 1894, p. 417.

L'action en indemnité n'est admise que si l'attribution du territoire au domaine public entraîne la démolition de constructions existantes (Tunis, 18 février 1888. — Alger, 20 juin 1899. *J. T.*, 1899,

Nous devons maintenant nous occuper d'un décret spécial réglementant le régime des servitudes militaires et constituant le domaine militaire.

§ II. — *Le décret beylical du 2 septembre 1886* (1).
— Ce décret rend applicable à la Tunisie les dispo-

p. 547). Ces terrains constituant le rivage de la mer peuvent être repris par un décret de délimitation sans que l'État doive nécessairement payer une indemnité aux particuliers l'occupant. Mais l'État doit prouver que ces terrains n'ont jamais cessé de faire partie du rivage de la mer. Il en serait différemment si le Bit el Mal en déclassant ces terrains les avait aliénés, aliénation approuvée par décret beylical. (Cass. requêtes, 20 juillet 1903, *J. T.* 1902, p. 513. — Tunis, 15 juin 1891, *J. T.*, 1892, p. 44). — Le rivage de la mer n'a pu faire l'objet que d'une concession essentiellement temporaire et toujours révocable avec indemnité. — Tunis, 9 avril 1895, *J. T.*, 1894, p. 304. — Tunis, 13 juin 1903, *J. T.*, 1903, p. 377. — « Avant le décret de 1885, le domaine public naturel existait » *Addenda*, note I. (Sousse, 30 mai 1901, *J. T.*, 1901, p. 277. — L'espèce renvoie à quelques décisions dans le même sens, Tunis, 23 avril 1902, *J. T.*, 1902, p. 559, espèce déjà citée).

1. Décret du 2 septembre 1886 réglementant le domaine militaire, les servitudes et les travaux mixtes. Zeys, *C. annoté*, 333. —

Art 22 du titre 3 du D. B. de 1886. — « Les dispositions du titre 2, section 4 du décret du 10 août 1853, relatif au bornage des zones de servitude et des polygones exceptionnels sont applicables en Tunisie... »

Les attributions conférées par l'article 20 du décret du 10 août 1853 aux tribunaux administratifs sont dévolues aux tribunaux français. »

Décret beylical du 18 octobre 1906 revisant le décret du 2 septembre 1886 sur le domaine militaire, les travaux mixtes et les servitudes militaires.

L'art. 6 du D. B. de 1885 prévoyait le domaine public militaire. « Les ouvrages de défense des places de guerre ou forteresses classés par décret font également partie du domaine public » (Tunis, 18 mai 1896, *J. T.*, 1896, p. 347).

sitions du titre 2, section 4 du décret français du 10 août 1853. Les tribunaux français ont la compétence des tribunaux administratifs en cette matière seulement. La cour d'Alger a toujours refusé d'entendre le décret du 10 août 1853 complètement faute d'une promulgation. Elle a résolu la question à propos de l'application de l'art 48 (Alger, ch. correctionnelle, 20 février 97 *J. T.* 97, p. 168). « Attendu que suivant la prévention, ce dernier décret beylical (déc. de 1886) aurait implicitement promulgué en Tunisie tous les articles du décret français du 10 août 1853 qui ne sont pas contraires à ces dispositions. Mais, attendu qu'en admettant que l'on puisse..., se contenter d'une promulgation implicite, il faudrait, au moins, que cette promulgation fut certaine et discutable... »

Les tribunaux de la Tunisie professent à cet égard une jurisprudence contraire (S. Alger, ch. correct., 12 mars 1896. *J. T.*, 1897, p. 257, décisions citées). D'après le décret de 1906, les attributions conférées aux sous-préfets, aux maires et adjoints en France sont dévolues aux contrôleurs civils en Tunisie.

Les particuliers lésés n'ont action que contre les opérations du bornage. Le fait de l'établissement de servitudes militaires ne lui donne pas un droit à indemnité.

CHAPITRE V

Le Contentieux de la Responsabilité

GÉNÉRALITÉS. — Un fonctionnaire commet un acte qui lèse le droit d'un particulier, c'est, par exemple, une arrestation qui semble être illégale. Un préposé de l'administration cause à autrui un préjudice à raison de l'exercice abusif de l'autorité qu'il possède. C'est la responsabilité du fonctionnaire.

A côté de cette responsabilité de l'auteur de l'acte incriminé, l'État peut se trouver responsable des fautes des agents qu'il a choisis. C'est la responsabilité indirecte de l'État ou d'une de ses circonscriptions formant une personne morale, par exemple, une commune.

A côté de ces questions successives, une autre méritera notre attention. L'État (ou une autre personne morale inférieure), est-il responsable civilement du fait de la révocation d'un fonctionnaire ?

Nous analyserons les questions posées suivant deux périodes :

1° De 1884 à 1906 ;

2° De 1906 à nos jours.

Ce n'est pas d'une façon arbitraire que nous faisons ces divisions. Loin de là est notre pensée. En 1906, en effet, une révolution se produisait changeant du tout au tout les règles jusque-là admises, mettant fin à une jurisprudence qui ressemblait par trop à celle de notre Conseil d'État métropolitain. Des textes précis venaient supprimer pour l'avenir quelques errements et imposaient au juge une méthode nouvelle plus réelle, plus vraie, plus juste. Un Code civil, préparé depuis quelque temps, voyait enfin le jour et traitait des questions de responsabilité dans quelques articles qui ne sont en réalité qu'une reproduction plus complète de nos articles 1382 et 1384.

Avant de commencer notre étude, il nous paraît utile de résumer non pas les doctrines se donnant cours en France, mais la jurisprudence du Conseil d'État. Rien, en effet, n'est plus controversé que la question de la responsabilité parmi les auteurs ; au contraire rien ne paraît plus stable depuis quelques années que la jurisprudence du Conseil d'État.

Jusqu'en 1903 l'État n'était reconnu responsable que dans une seule hypothèse : faute d'un fonctionnaire à l'occasion de la gestion de son domaine privé.

En ce qui concernait l'État envisagé dans son rôle

de puissance publique, un arrêt que tout le monde connaît tranchait la question. Un considérant mérite d'être reproduit : « Considérant qu'il est de principe que l'État n'est pas en tant que puissance publique et notamment en ce qui touche les mesures de police, responsable de la négligence de ses agents... ». On continuait en disant que « la responsabilité qui peut incomber à l'État pour les dommages causés aux particuliers, par le fait des personnes qu'il emploie dans les services publics, *ne peut être régie par les principes qui sont établis dans le Code civil pour les rapports de particulier à particulier* ; que cette responsabilité n'est ni générale, ni absolue ; qu'elle a ses règles spéciales qui varient suivant les besoins du service et la nécessité de concilier les droits de l'État avec les droits privés. »

On pourrait dire que l'État, n'étant pas responsable comme puissance publique, pourrait l'être en tant que gestionnaire des services publics. Alors, l'individu qui se croirait lésé dans son droit, exercerait une action aboutissant à une légitime réparation et cela en vertu du droit commun. Pas du tout, le dernier considérant est formel.

Cependant, le Conseil d'État accordait une indemnité à l'individu victime des méfaits de l'administration. Cette indemnité loin d'être la juste réparation d'un droit lésé, était plutôt l'action d'une faveur fondée sur une pure équité.

Depuis 1903 le Conseil d'État a pénétré plus avant dans l'allocation d'une indemnité. Il a condamné l'État agissant comme puissance publique. Pourtant, il maintient toujours ses considérants anciens.

Il peut arriver que le Conseil d'État reconnaisse que l'administration ne doit aucune réparation. L'individu a subi une lésion. Il veut obtenir réparation du préjudice souffert. Alors il n'aura devant lui que le fonctionnaire auteur de l'acte. Ici, outre l'insolvabilité possible de ce fonctionnaire, toutes les entraves sont apportées au droit d'action du particulier. Jadis, c'était le fameux article 75 de la Constitution de l'an VII ; aujourd'hui, c'est le conflit. L'un valant autant que l'autre ou mieux, le conflit présentant pour l'individu moins de garanties que l'article 75.

Quant à la responsabilité cumulée de l'administration et de son préposé on ne trouve presque rien dans la jurisprudence du Conseil d'État. A peine peut-on citer deux ou trois décisions dans ce sens, décisions qui sont comme des îlots couverts par le flot des arrêts et dont on ignore même l'existence.

C'est cette jurisprudence (1), que de 1884 à 1906 on a introduit en Tunisie. Les tribunaux français ont suivi pas à pas les variations de la jurisprudence administrative métropolitaine. Ils se sont faits un

1. Tunis (1^{re} ch., 10 décembre 1894). (*R. A.*, 95, p. 127).

devoir de ne pas y porter atteinte, eux qui pourtant jouissaient de toute l'indépendance nécessaire pour agir autrement. Il est vrai que cela a toujours été la règle de conduite des tribunaux ordinaires. Ils ont toujours essayé, les faits d'ailleurs le prouvent, de montrer que la méfiance dont l'administration les a toujours taxés était sans fondement.

§ 1. — RESPONSABILITÉ DE L'ADMINISTRATION
ET DES FONCTIONNAIRES

A) de 1884 à 1906.

Nous allons retrouver ici les mêmes considérants rencontrés dans la jurisprudence du Conseil d'État. Dans une espèce que nous allons étudier nous en serons convaincu (Tunis, 9 avril 1894, *J. T.* 1894, p. 307).

Un individu avait été nommé commissionnaire d'une cantine forestière. Aux termes de l'article 3 de son cahier des charges, cette concession était révocable sans indemnité au gré de l'administration. Avant son expulsion, il se trouva dépossédé. Par là, il se produisit des manquements et des détériorations dans son matériel et ses marchandises. L'ex-commissionnaire assigna l'État tunisien. Les juges se demandaient si l'État tunisien assigné en dommages-intérêts était responsable de cette dépossession.

sion. De là cet attendu : « Attendu que lorsque l'État agit comme puissance publique, les règles tracées par l'article 1384 du Code civil ne lui sont pas applicables, relativement à la responsabilité que peuvent lui faire encourir ses employés... »

Nous retrouvons le même attendu dans une espèce de la même époque (1). Ici, il s'agit de la responsabilité de l'administration des postes et télégraphes. En France cette responsabilité est prévue par un ensemble de textes. De ces derniers, il résulte tantôt une exonération complète, tantôt, au contraire, on fixe une indemnité fixe pour un cas déterminé. Car, dit-on « cette administration rend au public des services considérables moyennant une très faible rétribution, que son fonctionnement deviendrait impossible si sa responsabilité était réglée par le droit commun et qu'il en résulterait pour l'État des charges disproportionnées avec les bénéfices procurés par l'enrichissement des taxes » (2). Aux termes de l'article 1^{er} du décret beylical du 11 juin 1888, les lois et règlements de l'administration des postes et télégraphes de France sont applicables à l'office postal tunisien. En particulier, on applique en Tunisie la loi du 5 avril 1879 (3) qui exonère en France

1. Tunis (1^{re} ch.) 10 décembre 1894. (*R. A.*, 1895. 2, p. 127).

2. *Ibid.*

3. ART. 8 de la loi du 5 avril 1879 : « La non responsabilité de l'administration en cas de retard des objets de correspondance est étendue aux lettres recommandées contenant des valeurs à

l'administration des postes de toute responsabilité en cas de retard des objets de correspondance et des lettres recommandées contenant des valeurs à recouvrer. Or, dans l'espèce, un individu avait envoyé de Tunis à Port-Saïd un mandat ordinaire *et non international*. Il en était résulté un retard, si bien que le commissionnaire de Port-Saïd n'avait pas pu faire l'achat de certains animaux exotiques. L'expéditeur du mandat assigna l'administration tunisienne des postes pour le préjudice résultant de ce retard. Dans un attendu du jugement le tribunal disait : *Attendu que la responsabilité de l'État et de ses divers organes n'est pas soumise en France aux mêmes principes que celui qui incombe aux particuliers d'après le Code civil.*

N'est-ce pas la preuve éclatante que les tribunaux ordinaires français en Tunisie ont appliqué la jurisprudence du Conseil d'État ?

L'État peut être déclaré civilement responsable pour les fautes commises par ses préposés. Ici, on distingue entre ces fautes. On suit non seulement Laferrière ; mais, on le cite dans les motifs des jugements (1). Les juges du contentieux administratif établissent un départ entre les actes dommageables

recouvrer, à ces valeurs et aux mandats de paiement ; aucune indemnité ne peut être réclamée de ce chef ». (V. *J. T.*, 1901. — Sousse, 14 décembre 1899).

1. *J. T.*, 1907, p. 503. — Tunis (1^{re} ch.), 15 juillet 1907.

des agents de l'État chargés de l'exécution des services publics. Ce sont, d'une part, ceux qui sont imputables à la mauvaise organisation du service plutôt qu'à l'agent et, d'autre part, ceux qui sont imputables uniquement à l'agent. Les actes dommageables imputables à la mauvaise organisation du service s'appellent fautes de service et on en a réservé l'appréciation aux juridictions administratives. Les autres, au contraire, ne sont que des fautes personnelles de la compétence des juridictions ordinaires. Suivant qu'il y a faute personnelle ou faute de service, l'État est déclaré ou non irresponsable.

De nombreuses décisions sont venues affirmer notre conclusion. Les jugements concernent surtout les arrestations illégales (2) faites par les fonctionnaires tunisiens.

1. Justice de paix de Sousse, 27 octobre 1903 (*J. T.* 1904, p. 212). — Tunis, 14 juin 1899 (*J. T.* 1900, p. 364). — Sousse, 31 janvier 1895 (*J. T.* 1895, p. 311).

Sur la nationalité algérienne une longue jurisprudence existe : V. Alger, 18 novembre 1902 (*J. T.* 1904, p. 97). — Tunis, 24 janvier 1904 (*J. T.* 1904, p. 176). — Justice de paix, Tunis-Nord, 20 janvier 1904 (*J. T.* 1904, p. 132). — Sousse, 16 juillet 1902 (*J. T.* 1904, p. 112).

On peut considérer comme tunisien l'individu même précédemment algérien, sujet français mais résidant en Tunisie, sans esprit de retour, depuis assez longtemps. Nous n'avons parlé seulement que d'arrestations illégales, le fait étant plus fréquent. On peut citer encore des saisies de choses appartenant aux contribuables, par exemple : saisie de bêtes à cornes. Dans ce cas, on admet la responsabilité de l'État. Il s'agissait d'une saisie de 13 bêtes à cornes, saisie faite parce qu'un employé du propriétaire les

Les sujets tunisiens, en cas de non paiement de la medjba, encourent la contrainte par corps. Des difficultés ont pris naissance dans le cas où l'individu arrêté se disait algérien, sujet français. Cela s'est produit dans une espèce particulière que nous allons analyser (Alger, 23 décembre 1902. *J. T.* 1903, p. 514). Un contrôleur et un caïd avaient fait incarcérer des indigènes pour refus de paiement de l'impôt medjba. Ils avaient observé scrupuleusement les ordres de leurs supérieurs. Les individus se disant algériens, et comme tels ne devant pas payer l'impôt, assignèrent les fonctionnaires, auteurs de l'arrestation ainsi que le gouvernement tunisien. Le tribunal écarta la responsabilité de l'État (1) pour le motif suivant : « Attendu que le gouvernement tunisien appelé en cause comme civilement responsable des fautes commises par ses agents, doit d'autant mieux

aurait vendues clandestinement sans payer la taxe fiscale établie en Tunisie. Le tribunal de Tunis admit que l'administration des finances tunisiennes était responsable de la faute commise par ses agents qui avaient causé une poursuite injustifiée et un dommage au prétendu contrevenant. — Tunis, 22 novembre 1899 (*J. T.* 1900, p. 100).

1. « Attendu, que l'État est responsable de la faute dite administrative, qui est commise par l'agent dans l'exercice même de ses fonctions et qui peut être considérée comme un acte de l'administration elle-même. Mais attendu que cette responsabilité cesse alors que le fonctionnaire commet un acte arbitraire en dérogeant aux pouvoirs qui lui ont été confiés ; Attendu que ces principes sont consacrés par une jurisprudence constante ». — Tunis, 9 avril 1894 (*J. T.* 1894, p. 307).

dans l'espèce être mis hors de cause, qu'il n'a jamais à répondre des dommages causés aux tiers pour une faute personnelle de ses agents commise dans l'exercice normal d'un acte d'autorité dont ils sont légalement investis. »

Le tribunal écarta également la responsabilité du contrôleur et du caïd qui n'avaient agi qu'en conformité des ordres reçus. Il n'y avait donc pas une faute personnelle (2) à leur actif.

B) de 1906 à nos jours.

En 1906 paraissait, comme nous l'avons vu, un

2. Un fonctionnaire ne peut être poursuivi en dommages-intérêts qu'à condition de lui reprocher une faute lourde, inexcusable, un dol. — Alger, 23 décembre 1902 (*J. T.*, 1903, p. 514). — Tunis, 14 juin 1899 (*J. T.* 1900, p. 364). — Just. de p. de Sousse, 27 octobre 1903 (*J. T.* 1904, p. 212). — Tunis, 15 juillet 1907 (*J. T.*, 1907, p. 563). — Sousse, 31 janvier 1895 (*J. T.* 1895, p. 311, etc).

Il y a faute lourde entraînant la responsabilité du fonctionnaire, par exemple, si un individu a été dépossédé par un employé subalterne sans aucun ordre de l'administration supérieure. — Tunis, 9 avril 1894 (*J. T.* 1894, p. 307).

Les deux articles prévus par l'article 84, sont ainsi conçus :
ARTICLE 82. — « Tout fait quelconque de l'homme qui, sans l'autorité de la loi, cause sciemment et volontairement à autrui un dommage matériel ou *moral*, oblige son auteur à réparer le dommage résultant de son fait, lorsqu'il est établi que ce fait en est la cause directe. Toute stipulation contraire est sans effet. »

ARTICLE 83. — « Chacun est responsable du dommage moral ou matériel qu'il a causé non seulement par son fait, mais par sa faute lorsqu'il est établi que cette faute en est la cause directe. Toute stipulation contraire est sans effet. La faute consiste, soit à omettre ce qu'on était tenu de faire, soit à faire ce dont on était tenu de s'abstenir, sans intention de causer un dommage.

Code civil intitulé « Code tunisien des obligations et des contrats. »

Ce Code a quelques articles concernant la responsabilité de l'État et des fonctionnaires.

La jurisprudence s'est conformée à ces dispositions. L'article 84 s'exprime ainsi. « La responsabilité établie aux deux articles ci-dessus s'applique également à l'État, *même lorsqu'il agit comme puissance publique*, aux communes et aux administrations publiques par les faits et les fautes imputables à leurs représentants, agents et fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions, sans préjudice de la responsabilité directe de ces derniers envers les parties lésées. »

La jurisprudence des tribunaux français en Tunisie appliqua ce texte dans une espèce originale (Tunis, 1^{re} ch., 24 novembre 1909, *J.-T.* 1910, p. 575). Il s'agissait d'une demande en dommages-intérêts contre le syndicat des viticulteurs et l'administration de l'agriculture de Tunisie. Le demandeur prétendait avoir souffert d'un préjudice causé par le développement du phylloxéra à la faute des administrations défenderesses.

Un décret beylical avait prévu la possibilité d'indemniser les victimes du phylloxéra. Ce décret beylical prenait des mesures pour empêcher la propagation du phylloxéra et fixait l'étendue de l'indemnité ainsi que la procédure à employer pour son exécution.

Il visait la réparation du préjudice causé par le phylloxéra pris et considéré comme une calamité publique et non comme le résultat de la faute des agents de l'État.

Le tribunal déclara « que toute administration qu'elle ait été créée par un objet spécial comme le syndicat obligatoire des viticulteurs, ou dans un intérêt plus général comme la direction de l'agriculture, est en principe responsable de ses fautes. »

Il demandait au plaignant de faire la preuve des faits articulés devant entraîner nécessairement des fautes pour qu'il y ait responsabilité de l'État.

L'Ouzara (1) statuait dans le même sens (Ouzara, ch. civile, 22 décembre 1908, *J. T.* 1909, p. 199). « Aux termes de l'article 84 du Code tunisien, l'État est responsable des fautes de ses agents imputables dans l'exercice de leurs fonctions ». L'espèce envisagée tranchait une question de compétence.

L'Ouzara a seule compétence pour les actions en responsabilité contre l'État ou contre les fonctionnaires. Mais, les tribunaux régionaux ont le pouvoir d'apprécier qu'elle est la nature de la faute incombant au fonctionnaire dans le cas de responsabilité de ce dernier (2).

1. Ouzara (ch. civile), 7 janvier 1910 (*J. T.*, 1910, p. 199, Mahroud, n° 903).

2. « Les tribunaux judiciaires sont incompétents pour statuer sur l'action en dommages-intérêts introduite à l'encontre d'un

Le Code civil tunisien n'a pas rompu avec la tradition ancienne sur ce point. Il maintient la distinction tranchée entre les fautes lourdes ou fautes personnelles et les fautes de service. Cependant, on n'a pas voulu laisser l'individu sans réparation du préjudice souffert en cas de faute simple du fonctionnaire et dans les occasions où les administrations tunisiennes sont déclarées irresponsables.

L'article 85 qui prévoit ce cas est ainsi conçu : « Le fonctionnaire ou employé public, par son dol ou sa faute lourde, cause à autrui un dommage matériel ou moral dans l'exercice de ses fonctions ou de son service, est tenu de réparer le dommage, lorsqu'il est établi que son dol ou sa faute en sont la cause directe ; cependant, en cas de fautes simples, les parties lésées n'ont action contre le fonctionnaire qu'à défaut de tout autre moyen de se faire indemniser.

fonctionnaire, à l'occasion d'un acte de ses fonctions », Ouzara (ch. civile, 7 janvier 1910).

« Le tribunal saisi d'une demande en responsabilité, doit vérifier tout d'abord si le fait préjudiciable a été commis par le fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions, et si le fait constitue une faute simple. Ces deux points établis, il ne peut que se déclarer incompétent, la juridiction administrative ayant seule qualité pour apprécier la responsabilité de l'agent et les conséquences qui en découlent ». Ouzara (ch. civile), 22 octobre 1908 (*J. T.*, 1909, p. 199).

§ 2.

*La Responsabilité de l'État en cas
de révocation des fonctionnaires*

Les tribunaux de Tunisie ont toujours décidé que les fonctionnaires n'étaient pas liés aux administrations par un contrat de louage. Cela a été formellement admis dans une espèce particulière (Tunis, 1^{re} ch., 19 octobre 1898, *J. T.*, 1899, p. 131). Il s'agissait d'un préposé de l'administration des contributions diverses révoqué par une décision du directeur de l'administration. Il assigna l'administration des contributions diverses pour la faire condamner à lui payer une somme de 10.000 francs à titre de dommages-intérêts. Le tribunal statua (1) ainsi : « Attendu, que la nomination à un emploi public ne saurait être assimilée à une convention par laquelle un particulier loue ses services à un autre particulier, que ce n'est pas autre chose qu'un mode d'exercice de la puissance publique et que cet acte peut être révoqué par un autre acte également éma-

1. V. Tunis (1^{re} ch.), 9 août 1894, *J. T.*, 1894, p. 306). Conseil d'État, 23 décembre 1889. S. 92.3. 22.

« Le présent article ne s'applique pas aux notaires dont les rapports avec les parties sont régis par les règles du louage d'ouvrage ». C. c. t.

nant de la même autorité suivant les formes tracées par les règlements administratifs et qui, moyennant l'observation de ces formes, ne saurait donner lieu contre l'État à aucune action en indemnité quelles que soient les circonstances dans lesquelles il est intervenu. »

Le Code civil a laissé intact cette interprétation. C'est un argument *a contrario* tiré du dernier alinéa de l'article 85 (1).

De sorte, qu'après 1906, les tribunaux ont continué à appliquer leur jurisprudence. Nous devons faire, cependant, une observation. Il n'est pas douteux, que dans le cas où un individu serait révoqué par une autorité autre que l'autorité légale et pour des causes non prévues dans les règlements, l'État serait responsable du préjudice souffert par l'indi-

1. Voir Tunis, 20 novembre 1912 (*J. T.*, 1913, p. 133).

Le fonctionnaire frappé ne pourrait pas arguer de la non publication du règlement au *Journal officiel*.

« Attendu qu'en raison de son caractère de règlement intérieur, cet intérêt qui a déterminé les conditions de recrutement et d'avancement et les peines disciplinaires applicables au personnel de l'administration des finances de la régence à force exécutoire pour ce personnel indépendamment de toute publication au *Journal officiel*;

« Attendu, qu'ainsi la décision prise à l'égard de X..., par M. le directeur des finances dans *la plénitude et l'exercice légal* de ses attributions, ne saurait donner ouverture en faveur du demandeur à des dommages-intérêts ». Arrêt Villenave, Conseil d'État, 1903.

vidu. Mais il n'appartiendrait pas aux tribunaux ordinaires d'annuler l'acte de révocation (1).

1. Articles 3 et 4 du D. B., du 27 novembre 1888.

CHAPITRE VI

Le Contentieux de l'État français en Tunisie

Généralités. — L'État français a en Tunisie trois services qui sont rattachés aux ministères français. Ce sont, d'une part, l'armée et la marine et, d'autre part, la justice. Possédant dans la Régence une armée, la France doit construire des arsenaux, des forts... etc. Il en résulte forcément des contrats d'entreprise. A côté de ces derniers, il faut placer les contrats de fournitures également passés par l'État français pour la nourriture des hommes de son corps d'occupation..., etc.

De tous ces contrats passés un contentieux devait nécessairement naître. Une justice française existant en Tunisie pouvait être compétente dans le silence des textes. Ces contrats, en effet, sont de ceux qui appartiennent par leur nature même au contentieux ordinaire. Il a fallu des textes spéciaux pour donner compétence en France aux tribunaux administratifs et en Tunisie aux tribunaux français statuant admi-

nistrativement. Puis, la loi du 27 pluviöse an VIII ne donne compétence pour les marchés de travaux *publics qu'aux conseils de préfecture*. Or, en Tunisie, ces conseils n'existent pas. Alors, rien de plus naturel pour les tribunaux français, juridictions de droit commun de s'emparer du contentieux relatif à ces contrats.

Mais, il existait le conflit, arme puissante entre les mains d'un gouvernement. Grâce à lui, les tribunaux français ont été obligés de s'incliner. Grâce à lui, le Conseil d'État a maintenu et étendu sa compétence.

Les tribunaux français en Tunisie suivent la jurisprudence du Conseil d'État. Il s'agit d'exposer ces deux jurisprudences. Il s'agit de connaître particulièrement les motifs sur lesquels se basent les tribunaux tunisiens pour prononcer leur incompétence. Et, nous verrons comment ces motifs ressemblent par trop aux prétextes donnés par la majorité des auteurs du droit administratif et par le Conseil d'État.

Un point attirera notre attention. Puisque les tribunaux français étaient incompétents, on pouvait dire que le conseil de préfecture du domicile du défendeur connaîtrait de l'instance. Ce serait une application des dispositions combinées de notre Code civil et de notre Code de procédure civile. Le Conseil d'État professe à cet égard une opinion contraire.

§ 1. — *Jurisprudence en matière d'incompétence
des tribunaux français en Tunisie*

A) *Les formules employées.* — Toutes les décisions rendues s'inspirent de ce fait que le décret beylical du 27 novembre 1888 conférant aux tribunaux français en Tunisie la compétence administrative ne peut concerner que les litiges intéressant les administrations tunisiennes. Dès lors, les actes administratifs des agents du gouvernement français sont sanctionnés par la loi française. Nous trouvons cette formule reproduite dans tous les jugements (1). Bien que nous approuvions cette solution, on pourrait néanmoins se demander si un décret beylical n'aurait pas une force suffisante pour soumettre le conten-

1. Tunis (1^{re} ch.), 28 février 1900. (*J. T.*, 1900, p. 498).

Il s'agissait d'un individu victime d'un accident pendant qu'il était employé à une entreprise de travaux publics exécutée par le génie militaire. Le tribunal disait » Attendu que le génie militaire n'est pas en Tunisie une administration distincte jouissant de la personnalité civile et pouvant être actionnée en justice ; attendu qu'il constitue une branche du ministère de la Guerre du gouvernement de la République française ; attendu dès lors, que le litige échappe à la compétence du tribunal et qu'il doit être renvoyé devant la juridiction administrative de la Métropole ; attendu, en effet, que le décret beylical du 27 novembre 1888 qui a donné en Tunisie aux tribunaux civils la compétence administrative est relatif seulement au contentieux local concernant le gouvernement tunisien et les administrations qui en dépendent ».

V. Tunis (1^{re} ch.), 15 juillet 1907 (*J. T.*, 1907, p. 563). — Tunis (1^{re} ch.), 29 juin 1908 (*J. T.*, 1909, p. 107). — Alger (1^{re} ch.), 8 février 1899 (*J. T.* 1899, p. 224).

tieux administratif de l'État français en Tunisie aux tribunaux ordinaires. La Cour de cassation, en effet, considère un décret beylical visé par le Résident général comme loi française s'imposant comme telle aux tribunaux. Si, par un tel décret, on peut modifier les lois françaises fixant la procédure à suivre devant la Cour suprême, pourquoi ne pourrait-on pas modifier la compétence d'un Conseil d'État ou d'un conseil de préfecture ?

B) *Les motifs.* — Dans une décision le tribunal de Tunis développa les points sur lesquels se fonde son incompétence. (Tunis, 1^{er} ch. 17 décembre 1894. *R. A.* 95. 2, p. 186). Il s'agissait d'un individu adjudicataire de travaux commandés par l'administration du génie militaire de la brigade d'occupation. Il réclamait une somme, montant des travaux effectués pour le compte du Directeur du génie de Tunis. Voyant que sa demande avait subi une fin de non-recevoir de la part du Directeur et du ministre de la Guerre, il formula une assignation contre l'administration. Le tribunal de Tunis en fut saisi. Sur les conclusions du représentant du ministre de la guerre, le tribunal rejeta la demande pour les motifs suivants : « Attendu que le tribunal ne pourrait juger de semblables questions sans commettre un excès de pouvoir évident et sans violer les règles de notre droit public ; attendu, en effet, que les juridictions ordinaires ne doivent pas s'immiscer dans les

actes de l'administration, qu'il leur est donc interdit de connaître du contentieux administratif et que ce contentieux comprend les contrats passés par l'Etat pour l'exécution des travaux publics ; attendu que ces principes avaient déjà été proclamés sous l'ancienne monarchie par diverses ordonnances royales, et notamment par l'édit de Saint-Germain, du mois de février 1641 ; qu'ils ont été consacrés de nouveau par la loi des 16 et 24 août 1790, par plusieurs autres lois de l'Assemblée constituante et par un décret de la Convention nationale du 16 fructidor an III et qu'ils ont été respectés par tous les régimes qui se sont succédé en France depuis cette époque ». Le tribunal concluait, faute de conseil administratifs, à suivre la procédure employée dans les colonies non en pression de tels conseils.

Dans le cas où le tribunal judiciaire n'accepte pas un déclinatoire d'incompétence, on élève le conflit.

C) *Conflit*. — Cette procédure que le Conseil d'État considère comme faisant respecter la règle de la séparation des pouvoirs trouve dans la Régence une place notable. C'est l'arme qui empêche aux tribunaux d'avoir quelques velléités d'indépendance. Nous pouvons constater ce fait dans une espèce spéciale (Tunis, 1^{re} ch. 25 juin 1901, *J. T.*, 1901, p. 486) (1).

1. Tribunal des conflits, 16 novembre 1901 (*J. T.* 1902, p. 86). La gendarmerie a en Tunisie la même organisation que dans la

Il s'agissait d'une blessure faite à un individu par un gendarme tirant sur un taureau échappé malgré l'ordre du brigadier. Le Résident général introduisit un déclinatoire d'incompétence. Le tribunal rejeta ce déclinatoire. « Attendu qu'il est certain dans ces conditions qu'en tirant imprudemment et contrairement à l'ordre de son chef un coup de feu qui pouvait tuer ou blesser quelqu'un, le gendarme X... n'a pas accompli un acte administratif rentrant dans son service, mais qu'il a commis une faute personnelle ». Le tribunal, d'ailleurs, acceptait le fait que, si l'acte avait été une faute de service, les tribunaux administratifs de la Métropole étaient seuls compétents. Le conflit fut malgré tout élevé. On tint pour non avenus les attendus du tribunal. Pourtant, ce dernier en statuant ainsi ne faisait que se conformer à l'article 8 de l'ordonnance du 1^{er} juin 1828. Cet article refuse à l'administration le droit d'élever le conflit sur l'appréciation qu'on a si une faute commise par un fonctionnaire est une faute de service et comme telle soumise à la compétence administrative, ou une faute personnelle, dont l'agent seul est responsable. Cela montre, qu'en fait, le conflit peut être élevé en toute

Métropole; elle constitue une troupe dépendant du ministère de la Guerre de France; les militaires qui la composent sont des agents de ce gouvernement (V. la même affaire, C. Ét. 1^{er} février 1905. S. 1905. 3. 113 et la note de M. Hauriou. — V. Duguit, *les Transformations du droit public*, p. 269, une faute dans les conditions de l'accident).

matière. La faute commise par le fonctionnaire poursuivi par sa victime est envisagée par le tribunal des conflits qui lui donne une appréciation discrétionnaire. Les tribunaux judiciaires doivent s'incliner devant cette appréciation contrairement aux textes les plus formels.

Les règles sur le conflit s'appliquent dans la Régence. Les mêmes formes, les mêmes méthodes sont employées. On a assimilé le Résident général à un préfet. Il exerce les attributions conférées par l'article 6 de l'ordonnance de 1828 à ce dernier (1). C'est la consécration des deux sortes de pouvoirs que possèdent le Résident général : un pouvoir diplomatique, il a par là la charge de représenter la France auprès du Bey et de veiller sur les intérêts français dans la Régence ; un pouvoir administratif qui le fait chef des services administratifs français qu'un protectorat nécessite.

La jurisprudence a consacré un point spécial. La Cour d'Alger a dans son ressort les tribunaux français installés dans la Régence. La question suivante se pose ; est-ce que le préfet d'Alger a qualité pour proposer un déclinatorio et élever le conflit devant la Cour d'appel d'Alger pour une affaire précédemment soumise à un tribunal français de Tunisie ? En France,

1 Tunis (1^{re} Ch.), 25 juin 1901 (*J. T.*, 1901, p. 486). — Tribunal conflit, 16 novembre 1901 (*J. T.*, 1902, p. 86). — Tunis (1^{re} ch.), 15 juillet 1907 (*J. T.* 1907, p. 563).

un préfet ne peut élever le conflit que pour les affaires soumises préalablement à un tribunal de son département. La même solution s'applique en ce qui concerne les attributions du préfet d'Alger (conflit, 2 juillet 98. *J. T.* 98, p. 393, à propos d'une affaire jugée en première instance par le tribunal de Sousse). Il en résulte que seul le Résident général pourrait élever le conflit devant la Cour d'Alger, juridiction d'appel par rapport aux tribunaux de Sousse et de Tunis.

Nous avons vu que les tribunaux tunisiens étaient incompétents pour trancher les contestations s'élevant entre l'État français et les particuliers habitant la Tunisie ; contestations entrant dans le contentieux administratif. Qu'elle est la juridiction compétente ?

§ 2. — *La juridiction compétente pour juger le contentieux administratif de l'État français en Tunisie*

Il arrive qu'un Français contracte des obligations avec un étranger. De ces obligations peuvent découler certains litiges. Quels sont les tribunaux compétents pour trancher ces litiges ? Deux articles de notre Code civil, l'un étant la contre-partie de l'autre, donnent une compétence déterminée. Il est vrai que c'est une faveur accordée aux plaideurs. Mais, en fait, les

parties adoptent cette voie. Nous n'entrerons pas dans la discussion des motifs concourant à la défense de ces articles. Ce qui existe, c'est qu'un Français pourra assigner le défendeur étranger devant les juridictions françaises. L'étranger est assigné par le Français en France. Devant quel tribunal devra-t-il porter son action? Le tribunal du domicile du Français sera compétent. Inversement, l'étranger est demandeur. L'article 59 de notre Code de procédure civile fonctionne. Le tribunal du défendeur français se trouve seul compétent pour trancher le différend.

On peut appliquer ces mêmes articles quand l'État a contracté avec un particulier étranger ou qu'un Français a traité avec un État étranger. Cependant, sur ce dernier point, la Cour de cassation professe une jurisprudence contraire. Elle donne comme motif que ce serait un empiétement sur la souveraineté de l'État étranger. D'ailleurs, elle ne fait aucune distinction entre les actes passés par cet État. Mais, supposons qu'un étranger assigne l'État français en France. Le conseil de préfecture du défendeur se trouve compétent. Le défendeur n'est autre que l'administration centrale intéressée. Donc, le conseil de préfecture de la Seine sera chargé de trancher le litige. Mais, le Conseil d'État pense que la règle *actor sequitur forum rei* ne s'applique pas en matière de compétence des conseils de préfecture.

Les auteurs du droit administratif sont d'accord sur ce point. Les conseils de préfecture ont une compétence d'attribution. M. Aucoc, au t. I, n° 315 de ses *Conférences* dit « Chaque conseil de préfecture les exerce (ses attributions) pour les faits qui se sont passés dans la circonscription du département où il siège. » On trouve la même chose chez M. Hauriou. « La compétence des conseils de préfecture présente les caractères suivants... ; 3° elle est territoriale ou *ratione loci*, non pas à raison du domicile du défendeur, mais à raison du lieu où a été fait l'acte administratif attaqué. »

De sorte qu'il en résulte que lorsque l'acte a été passé à l'étranger par une administration française le conseil de préfecture de la Seine est incompétent pour en connaître. Cela a été jugé notamment dans l'affaire Vitalis *Recueil des arrêts* du C. d'Ét. 1880, p. 477 (ministre des Affaires étrangères contre héritiers Vitalis). Il s'agissait d'un contrat passé par le consul général de Smyrne au nom de l'État français avec un architecte, pour la transformation du consulat. L'affaire avait été portée au préalable devant le ministre des Affaires étrangères qui avait statué. A ce moment le Conseil d'État ne s'était pas prononcé en sa faveur pour la juridiction de droit commun. On considérait encore le ministre comme possédant cette qualité.

La doctrine du ministre juge de droit commun a

fait son temps pour la majorité des auteurs. Celle du ministre juge d'attribution n'existe presque plus depuis son abandon par quelques réfractaires. En fait, dans l'espèce citée, non seulement le ministre avait statué mais il avait jugé (1). Le Conseil d'État connut l'affaire en appel. Il avait à trancher le point de savoir si le conseil de préfecture de la Seine avait été régulièrement compétent pour trancher le litige. Sur la question de compétence, le ministre disait : « C'est la loi de pluviôse an VIII qui attribue au conseil de préfecture les contestations relatives aux travaux publics. Mais la compétence est déterminée par la situation des lieux où les travaux ont été exécutés ; la règle *actor sequitur forum rei* ne leur est point applicable... Comme il s'agit de difficultés relatives à un contrat signé et exécuté à Smyrne, le conseil de préfecture de la Seine ne pouvait évidemment en connaître. La question n'était même pas de la compétence des conseils de préfecture, puisque les attributions de ces tribunaux sont restreintes au territoire français et peuvent, par conséquent, s'étendre aux pays étrangers. »

Le Conseil d'État fit droit aux réquisitions du

1. « A défaut de conseil de préfecture, c'était au juge de droit commun en matière administrative, c'est-à-dire au ministre qu'il appartenait de statuer, sauf recours au Conseil d'État ». Aff. Vitalis.

ministre compétent. De sorte, qu'on peut dire avec cette jurisprudence que, pour les marchés de travaux publics de la compétence des conseils de préfecture en France en vertu de la loi du 27 pluviôse an VIII, le Conseil d'État est aujourd'hui seul compétent quand ces marchés sont passés à l'étranger et cela sans aucun texte, par le seul motif que le tribunal administratif suprême s'est arrogé le pouvoir de juridiction de droit commun.

C'est cette règle que le Conseil d'État applique pour tout le contentieux administratif intéressant l'État français en Tunisie. Nous en trouvons la preuve dans un arrêt du Conseil d'État du 21 décembre 1888 (1). Le commissaire du gouvernement Levavasseur de Précourt disait : « Les Conseils de préfecture n'ont qu'une compétence territoriale et, lorsque l'administration française fait faire des travaux à l'étranger, c'est au ministre compétent, sauf appel au Conseil d'État, qu'il appartient de statuer sur les difficultés relatives à ces travaux. »

Il semblerait que le Conseil d'État statue sur appel. Le commissaire du gouvernement Levavasseur de Précourt disait (2) qu'il n'entendait pas revenir sur la question du juge de droit commun en matière administrative. Cependant, il en est différemment

1. V. *Revue générale d'administration*, t. XXXIV (89), p. 311.

2. *Idem*.

dans la jurisprudence des tribunaux français en Tunisie (1).

1. Tunis (1^{er} ch.), 1^{re} février 1910 (*J. T.*, 1911, p. 475). « Que spécialement, ils (les trib. tunisiens) ne peuvent recevoir une action qui, par sa nature, doit être renvoyée au ministre de la Marine, juge en 1^{er} ressort et au Conseil d'État sur recours. »

CHAPITRE VII

Vers une Conclusion

Une justice laïque tunisienne unique existe. Il est vrai que cette justice n'a rien à envier au point de vue organisation et procédure à une justice administrative quelconque. Elle n'en porte pas le titre ; mais , elle en a tous les aspects. A côté de cette justice laïque unique, nous trouvons une justice française statuant en matière administrative. Nous avons indiqué les précédents ayant poussé à la rédaction du décret de 1888.

Il nous reste à montrer comment est fausse l'appréciation de M. Flourens (1). Ce dernier faisait une remarque purement théorique. Il ne fournissait aucun fondement pratique à son affirmation. Sans doute, en Tunisie, la 1^{re} chambre du tribunal de Tunis s'est occupée du contentieux administratif.

1. Organisation administrative et judiciaire de la France et de la Belgique.

Cependant, elle n'a pas jugé que ce contentieux. Il suffit pour s'en rendre compte d'ouvrir un recueil de jurisprudence. Puis, pendant longtemps, le tribunal de Sousse n'a eu qu'une chambre et cette chambre a statué à la fois en matière correctionnelle, administrative, commerciale et civile.

*
* * *

Un auteur, M. Henri Porée (1), qui écrivait un article de revue immédiatement après l'apparition du décret beylical du 27 novembre 1888, disait. « Nous aurions préféré... que la législation française tout entière fut introduite en Tunisie, *par la création des tribunaux administratifs*. » Il en résulte que cet auteur aurait « préféré » voir la Tunisie peuplée de conseils de préfecture analogues à ceux vivant en Algérie. Pourquoi ? Parce que, prétendait-il, le décret de 1888 était incomplet. Nous avons fait la part de ce dernier mot. L'auteur de l'article semblait ignorer la convention franco-italienne de 1884.

Quelles sont les raisons d'être d'une justice administrative ?

Tous les auteurs du droit administratif remontent

1. Régime législatif en Tunisie des Français et des étrangers en matière administrative (*J. I. P.*, 1889, p. 223).

à la séparation des pouvoirs. De l'existence de la séparation des pouvoirs doit découler nécessairement la suppression de la justice administrative. Y a-t-il place en France pour un pouvoir judiciaire ? Si oui, il faut dire qu'on a appliqué en Tunisie une logique scrupuleuse. Des doctrines voient dans toutes les constitutions françaises un pouvoir judiciaire. Pour nous, ce pouvoir n'a existé que dans trois Constitutions. Un doute pourrait s'élever à propos de l'éphémère acte additionnel de 1815. Cependant, on ne peut pas s'y tromper. Cet acte n'est qu'une transaction entre le despotisme d'un Napoléon et le libéralisme d'un Benjamin Constant dont on a pu dire « qu'il professa la liberté sans y croire. »

Notre Constitution de 1875 ne prononce pas un mot sur le pouvoir ou l'ordre judiciaire.

Néanmoins, pour certains, il faudrait voir encore dans la justice l'existence d'un pouvoir. On s'appuie sur l'« idée mère » (1) énoncée par Montesquieu. D'autres, au contraire, pensent que l'auteur de *l'Esprit des lois* n'a jamais considéré le judiciaire comme un pouvoir. Ces derniers auteurs semblent agir à la façon de ces constituants qui proposaient des institutions contraires aux idées de Montesquieu tout en se recommandant du Maître.

Pour nous, l'auteur de *l'Esprit des lois* était sur-

1. Esmein, *Éléments de droit constitutionnel*, p. 449 (II, *in fine*).

tout et avant tout un parlementaire. Et, ce mot éveille bien des choses. Comme tel, il était jaloux de sa profession ; comme tel, il devenait inévitablement le défenseur de la compétence des parlements.

Dans le néant des textes, notre incertitude devient compréhensible. Quoiqu'il en soit, c'est que la juridiction administrative a existé même sous les constitutions admettant formellement le pouvoir judiciaire. Les prétextes sont plus forts que la logique découlant des textes.

L'idée dominante est que l'État doit avoir ses juges spéciaux en qui il a toute confiance. On a professé contre les juges ordinaires une certaine méfiance, méfiance non fondée. Les tribunaux judiciaires, en effet, ont toujours conformé leurs décisions à celles des conseils administratifs. Quelquefois, ils ont essayé de maintenir fermement les principes qu'ils pensaient devoir s'appliquer. Mais, ces velléités d'indépendance n'ont toujours été qu'éphémères.

Puis, à mesure que le contentieux dévolu aux tribunaux administratifs s'agrandissait aux dépens du contentieux judiciaire, les tribunaux ordinaires ont considéré cet empiétement comme un bienfait. Il y a mieux. La juridiction ordinaire se charge de rassurer les plaideurs timides qui n'osent pas porter une demande devant le Conseil d'État. Nous trouvons cette remarque dans un attendu ainsi conçu : « Attendu que cette haute juridiction (le Cons. d'État), remplit

du reste toutes les conditions de lumière et d'impartialité, que sa jurisprudence a porté à un très haut degré la science française du contentieux administratif, que, tout en sauvegardant les pouvoirs légitimes de l'État, elle protège avec le plus grand soin les droits des particuliers et qu'elle procure à ces derniers toutes les garanties qu'ils peuvent désirer » (1).

*
* * *

En Tunisie, la jurisprudence admet que les conseils administratifs métropolitains seuls doivent connaître des litiges intéressant l'État français. Il était inutile de créer dans la Régence des juridictions semblables à celles existant en France. Cependant, même avec cette exception, l'idée d'une justice administrative distincte, idée à laquelle l'administration tient tant, a subi un échec (2).

ANNEXE

Décret beylical du 27 novembre 1888 sur le contentieux administratif.

ARTICLE PREMIER. — Sont soumises aux juridictions

1. Tunis (1^{re} ch.), 17 décembre 1894 (*R. A.*, 1895.2, p. 189).

2. V. Pour les protectorats indo-chinois. — (V. arrêt du 11 août 1869, *Recueil des arrêts du Cons d'État*, 1869).

civiles instituées dans la Régence, dans la limite de la compétence attribuée à chacune d'elles, toutes les instances tendant à faire déclarer l'administration débitrice, soit à raison de l'inexécution des marchés conclus par elle, soit à raison des travaux qu'elle a ordonnés, soit à raison de tout acte de sa part ayant sans droit porté préjudice à autrui.

Doivent être portées devant les mêmes juridictions les actions intentées par les autorités administratives contre les particuliers.

ART. 2. — Les affaires sont toujours réputées sommaires et instruites comme telles devant la Cour d'appel et les tribunaux. Toutefois, le ministère des défenseurs n'est pas obligatoire. Les parties intéressées peuvent présenter elles-mêmes leurs observations ou les adresser sous forme de mémoires signifiés à la partie adverse et déposés au greffe. Dans le cas où les parties seraient représentées par un mandataire, ce mandataire ne pourra être choisi que parmi les défenseurs ou les avocats. Toutefois, les administrations publiques seront valablement représentées par un de leurs fonctionnaires.

ART. 3. — Il est interdit aux juridictions civiles d'ordonner, soit accessoirement, soit principalement toutes mesures dont l'effet serait d'entraver l'action de l'administration, soit en portant obstacle à l'exécution des règlements légalement pris par elle, soit en enjoignant l'exécution ou la discontinuation des

travaux publics ou en modifiant l'étendue et le mode d'application.

Art. 4. — Il est également interdit aux juridictions civiles de connaître de toutes demandes tendant à faire annuler un acte de l'administration, sauf le droit pour la partie intéressée de poursuivre par la voie gracieuse la réformation de l'acte qui lui fait grief.

Art. 5. — Les décisions rendues en matière administrative seront toujours susceptibles d'appel. L'appel est suspensif. La juridiction saisie de l'appel statue en dernier ressort. Aucun recours en cassation ne peut avoir lieu, si ce n'est pour excès de pouvoir résultant de la violation des articles 3 et 4 ci-dessus. Dans ce cas, le recours peut être formé directement contre toute décision en premier ou en dernier ressort, soit d'office par le ministère public, soit à la requête du Résident général par le ministre de la Justice. Le recours est suspensif. L'annulation prononcée par la Cour de cassation est opposable à toutes les parties en cause.

Lu et approuvé :
Le président de la thèse

R. JACQUELIN

Vu le Doyen de la Faculté de Droit

F. LARNAUDE

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Dijon

LIARD

LITTÉRATURE SPÉCIALE

- Bompard.* — Législation de la Tunisie, 1895.
- Berge (S.).* — De la juridiction française en Tunisie, 1895.
- Communaux.* — Du régime de l'expropriation pour cause d'utilité publique en Tunisie.
- Pougnadoresse (de).* — De la justice française en Tunisie, 1897.
- Constant (de).* — La Politique française en Tunisie.
- Dianous (de).* — Conférences sur les administrations tunisiennes.
- Foucher.* — Évolution du protectorat de la France en Tunisie, 1897.
- Loth.* — Histoire de la Tunisie.
- La Jonkaire.* — Le Rôle de la protection française vis-à-vis de la justice religieuse.
- Vigno.* — Histoire de la Tunisie.
- Sebaut.* — Dictionnaire de législation tunisienne.
- Tilloy.* — Répertoire alphabétique.
- Zey.* — Code annoté et supplément.
Code tunisien de procédure civile.
Code tunisien des obligations et des contrats.
Code tunisien de droit pénal.
- Leroy-Beaulieu.* — L'Algérie et la Tunisie.
- Vatin.* — Les Chemins de fer en Turquie.
- Monchamp.* — Les Mines en Tunisie.
- Young.* — Corps de Droit ottoman.

LIVRES GÉNÉRAUX

- Berthélemy*. — Traité élémentaire de droit administratif, 1910.
- Bonfils* et *Fanchille*. — Manuel de Droit international public.
- Esmein*. — Éléments de Droit constitutionnel français et comparé, 1909, 5^e édition.
- Flourens*. — Organisation administrative et judiciaire de la France et de la Belgique.
- Duguit*. — Les Transformations du Droit public.
— De la séparation des pouvoirs.
- Hauriou*. — Droit administratif.
- Jacquelin*. — Les Principes dominants du contentieux administratif.
- Jèze*. — Les Principes généraux de Droit administratif.
- Laferrière*. — Traité de la juridiction administrative.
- Weiss*. — Manuel de Droit international privé.

REVUES. — RAPPORTS

- Ballot-Beaupré*. — Rapport, D. P. 1897. 1. 489.
- Fages* (de). — Établissement d'un programme de travaux publics en Tunisie, 1906.
- Porée*. — Régime législatif en Tunisie des français et des étrangers en matière administrative (Journal de Droit int privé, 1889, p. 223).
- Pillet*. — R. D. I. P., t, II, p. 583 et s.
- Wilhelm*. — Théorie juridique des protectorats, J. I. P., t. XVII, p. 204.
— Étude sur les principes du protectorat (Annales des sciences polit., 1889, p. 664).

RECUEILS DE JURISPRUDENCE

Journal des tribunaux de la Tunisie (J. T.).

Revue algérienne et tunisienne (R. A.).

Recueil des arrêts du Cons. d'Ét.

JOURNAUX. — ANNUAIRES

Journal officiel tunisien (J. O. T.)

Annuaire de législation étrangère (Rolland, Notice sur la
législation tunisienne, 1905, p. 359).

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
CHAPITRE INTRODUCTIF. — Question théorique sur l'existence de la justice française. — Réfutation de la théorie de M. Wilhelm. — Une théorie cadrant mieux avec les faits. — Les capitulations : une critique (la note ottomane).....	5
CHAPITRE II. — Aperçu général sur l'organisation des justices tunisienne et française.....	11
<i>Première section.</i> — La Justice laïque jusqu'en 1896.	11
§ 1. — L'Ouzara.....	14
§ 2. — La Procédure..	16
<i>Sous-section II.</i> — La Réforme de 1896.....	17
§ 1. — Organisation.....	18
A) Ouzara.....	18
B) Tribunaux régionaux.....	19
§ 2. -- La Procédure.....	19
§ 3. — Une Conclusion.....	29
<i>Sous-section III.</i> — La Cour des comptes tunisienne.	33
§ 1. — Son existence avant 1905.....	33
§ 2. — La Réforme de 1905.....	34
<i>Section II.</i> — La Justice française. — Généralités...	44
<i>Sous-section unique.</i> — La Compétence administrative.....	47
§ 1. — Les Précédents.....	49
a) Le Protocole franco-italien de 1884. — Est-ce que	

les consuls avaient une compétence en matière de contentieux administratif (arrêt Vitalis). — Objet de la loi italienne de 1865.....	49
b) La Jurisprudence. — Les textes spéciaux.....	53
§ 2. — Le Décret beylical du 27 novembre 1888.....	54
I. — Les Limites du contentieux administratif.....	54
II. — Règles judiciaires empêchant l'empiètement des tribunaux français sur le domaine de l'administration.....	56
III. — La procédure. — Appel, Référés, etc. — Deux questions théoriques envisagées jurisprudentiellement.....	58
1° Est-ce qu'un décret beylical pouvait changer la procédure établie devant les tribunaux français?..	62
2° Peut-on appliquer l'exception de connexité? — Devant les tribunaux français statuant administrativement il n'existe que le contentieux de la pleine juridiction. — Le contentieux administratif de la répression : son inexistence en Tunisie.....	63
CHAPITRE III. — Le Contentieux des impôts et des pensions.....	
Généralités.....	65
I. — La Commission financière internationale.....	65
II. — Est-ce que les Européens sont soumis aux taxes ou impôts?.....	66
<i>Première section.</i> — Contentieux des impôts directs et taxes assimilées.....	68
I. — Les Canouns des oliviers, des dattiers, des maradjas et de Djerba (impôt spécial).....	69
II. — L'achour sur les céréales.....	71
III. — Impôt de capitation ou medjba, ou taxe personnelle.....	75
IV. — Taxes minière et viticole.....	78

Taxes municipales se percevant sur un rôle nominatif.....	78
I. — Les Taxes frappant les immeubles.....	79
1 ^o Les Taxes locatives.....	79
A) La Taxe locative prévue par le décret beylical du 31 décembre 1910. — Cette taxe est perçue dans toutes les localités autres que les communes.....	79
B) La taxe locative prévue par le décret beylical du 16 septembre 1912. Cette taxe ne frappe que les contribuables des <i>communes</i>	83
2 ^o Contribution pour la construction de nouvelles voies municipales.....	89
3 ^o Contribution des propriétaires riverains aux dépenses de premier établissement ou de grosses réparation des rues, égouts, etc.....	91
II. — Subventions industrielles à fournir par les entreprises pour l'entretien des routes.....	92
III. — Taxes sur les charrettes, chiens, etc. Quelques règles sur le recouvrement des impôts directs et des taxes municipales se percevant sur un rôle nominatif.....	95
Les Décrets du 13 juillet 1899 et 15 janvier 1914.....	97
<i>Section II.</i> — Le Contentieux des impôts indirects et taxes assimilées.....	100
<i>Section III.</i> — Le Contentieux des pensions. L'article 14 du décret beylical du 24 décembre 1908. — Formalités pour l'obtention de la pension. — La liquidation de la pension. — Prescription et déchéance. — La pension des veuves et le secours des orphelins. — Une remarque à propos de la pension ou du secours accordé aux <i>orphelins</i>	102
CHAPITRE IV. — Le Contentieux des travaux publics, des contrats et du domaine public.....	III
<i>Première section.</i> — Les Travaux publics. — Généra-	

lités. — L'œuvre accomplie par la France en matière de travaux publics.....	111
§ 1. — Les Contrats de travaux publics.....	112
§ 2. — Les Dommages causés aux particuliers par les occupations temporaires aux propriétés privées et par les opérations préparatoires à des travaux publics.....	123
A) Opérations préparatoires.....	123
B) Occupations temporaires... ..	124
§ 3. — Appréciation des actes provoquant l'expropriation pour cause d'utilité publique par le tribunal. — La sanction.....	125
Section II. — Contentieux des marchés autres que ceux des travaux publics.....	126
Généralités. — Quels sont les marchés entrant dans ce contentieux. — Rapport de M. Ballot-Beaupré sur un arrêt de la Chambre des Requêtes du 14 janvier 1896. — Une critique. — La jurisprudence du Conseil d'État. — Extension désirable de la jurisprudence des tribunaux tunisiens	126
§ 1. — La Concession. — Des applications jurisprudentielles	130
§ 2. — L'Emprunt.....	135
Section III. — Le Domaine public. — La jurisprudence jusqu'en 1885. — Le décret beylical de 1885.	136
§ 1. — Analyse du décret du 24 septembre 1885....	138
A) Organisation et composition du domaine public.	138
B) Délimitation du domaine public	141
C) Actions réservées aux tiers dont les droits ont été lésés par une délimitation abusive.....	143
§ 2. — Le Décret beylical du 2 septembre 1886. — Le décret beylical de 1906.....	145
CHAPITRE V. — Le Contentieux de la responsabilité...	147
Généralités.....	147

§ 1. — Responsabilité de l'administration et des fonctionnaires.....	151
A) De 1884 à 1906.....	151
B) De 1906 à nos jours.....	156
§ 1. — Responsabilité de l'État en cas de révocation de fonctionnaires.....	160
CHAPITRE VI. — Le Contentieux de l'État français dans la Régence.....	163
<i>Généralités.</i> — Quelques exemples de ce contentieux.....	163
§ 1. — Jurisprudence en matière d'incompétence des tribunaux français en Tunisie. — A) Les formules employées. — B) Les motifs. — C) Le conflit.....	165
§ 2. — La Juridiction compétente pour juger le contentieux administratif de l'État français.....	170
CHAPITRE VII. — Vers une conclusion.....	177
Fausseté de l'observation de M. Flourens. — Affirmation de M. Henri Porée. — Quelles sont les raisons d'être d'une justice administrative?.....	177
Annexe. — Texte du décret du 27 novembre 1888...	181
BIBLIOGRAPHIE.....	185

Imp. JOUVE et C^{ie}, 15, rue Racine, Paris — 3047-16.
